



**University of  
Zurich<sup>UZH</sup>**

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2021

---

## **Ein Plus für die Demokratie - Minimalstandard für die Mitsprache von Parlament und Volk beim Rahmenabkommen oder bei weiteren Verträgen mit der EU**

Pfisterer, Thomas

**Abstract:** Wie kann die Schweiz aus Marktzugangsabkommen mit der EU das Beste für ihre Demokratie herausholen? Wie sieht der demokratische Minimalstandard gemäss Entwurf 2018 für ein Rahmenabkommen Schweiz–EU aus? Thomas Pfisterer, der ehemalige Ständerat, Regierungsrat (Aargau) und Bundesrichter legt sachlich und übersichtlich dar, wie die Rollen von Parlament und Volk ausgestaltet werden können. Der Schlüssel zur demokratischen Mitbestimmung ist gemäss Pfisterer die Aufwertung des Parlaments im Zusammenwirken mit dem Bundesrat. Das Volk behält das letzte Wort zur Weiterführung des bilateralen Weges.

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-359>

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-202712>

Edited Scientific Work



The following work is licensed under a Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0) License.

Originally published at:

Pfisterer, Thomas Ein Plus für die Demokratie - Minimalstandard für die Mitsprache von Parlament und Volk beim Rahmenabkommen oder bei weiteren Verträgen mit der EU. Zürich: EIZ publishing.

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-359>

Thomas Pfisterer

# Ein Plus für die Demokratie

*Minimalstandard für die  
Mitsprache von Parlament  
und Volk beim Rahmen-  
abkommen oder bei weiteren  
Verträgen mit der EU*



Thomas Pfisterer

# Ein Plus für die Demokratie

*Minimalstandard für die  
Mitsprache von Parlament  
und Volk beim Rahmen-  
abkommen oder bei weiteren  
Verträgen mit der EU*



Ein Plus für die Demokratie von Thomas Pfisterer wird unter [Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) lizenziert, sofern nichts anderes angegeben ist.

© 2021 – CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Text)

**Autor:** Thomas Pfisterer

**Verlag:** EIZ Publishing

**Produktion, Satz & Vertrieb:** buch & netz, buchundnetz.com

**ISBN:**

978-3-03805-359-0 (Print – Hardcover)

978-3-03805-358-3 (Print – Softcover)

978-3-03805-389-7 (PDF)

978-3-03805-390-3 (ePub)

978-3-03805-391-0 (mobi/Kindle)

**DOI:** <https://doi.org/10.36862/eiz-359>

**Version:** 0.54 – 20210316

Dieses Werk ist als buch & netz Online-Buch und als eBook in verschiedenen Formaten sowie als gedrucktes Buch verfügbar. Weitere Informationen finden Sie unter der URL:

<https://buchundnetz.com/werke/ein-plus-fuer-die-demokratie/>.

## Vorwort

Für den *eiligen Leser*, vor allem aus dem Parlament, sei auf die KURZFAS-SUNG, die Ziffern 1, 2, 15, die «Kasten» je zu Beginn der Ziffern und auf die Anhänge verwiesen. Man kann vielerorts in den Text einsteigen und mit den Ziffern den Weg finden.

Die Schweiz steht vor der Frage, ob und allenfalls wie sie sich um die vertragliche Ordnung der institutionellen Beziehungen im Bereich der bilateralen Verträge mit der EU bemühen solle. Der Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen von 2018 liegt – unfertig – auf dem Tisch. Thema ist in dieser Schrift, wie bei der Anwendung des Rahmenabkommens oder eines ähnlichen Vertrags die Demokratie, mithin die Rechte von Volk und Parlament, gewahrt werden können. Zu dieser Frage soll hier eine vorläufige Antwort gesucht werden.

Die *Quellenlage* für die Auslegung und Anwendung des Entwurfs zum Rahmenabkommen ist schmal und unsicher. Daher lag es nahe, den Inhalt des Textes in *Gesprächen mit Persönlichkeiten aus der Wissenschaft und der Praxis* (hinten Ziffer 18.1) zu überprüfen und aufgrund dieser Gespräche zu ergänzen. Zusätzlich konnte zur Meinungsbildung des Autors eine gewisse Erfahrung im Umgang mit Parlament, Regierung und Verwaltung in gut 30 Jahren der Beobachtung und teils Mitarbeit in Behörden und Organisationen beitragen: Aus der Aussenperspektive des Verwaltungs- und Bundesrichters (1973 – 1991) und der Innenperspektive des Mitgliedes einer Kantonsregierung (1991 – 2000) und des Parlaments (Ständerat 1999 – 2007), oft auch in Auseinandersetzung mit Fragen der Zusammenarbeit mit der EU. Wertvoll war in dieser Hinsicht vor allem die Zeit als Mitglied der Kantonsregierung Aargau, beginnend in der Schlussphase der Auseinandersetzung um den EWR-Beitritt der Schweiz, dann während der ersten Jahre der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), während der Totalrevision der Bundesverfassung unter dem Titel der «Beziehungen (der Kantone) zur Aussenpolitik» (tatsächlich betreffend die Rolle der Kantone in der EU-Zusammenarbeit), im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit des Kantons Aargau mit dem Bundesland Baden-Württemberg, schwergewichtig in der damals geschaffenen Hochrheinkommission (mit Mitgliedern bis zur Stufe der Gemeinden) und in der Nordwestschweiz allgemein (von der Begründung der Regio-S Bahn bis zur Mitgliedschaft in der Oberrheinkonferenz), oder im Rahmen der Begleitorganisation der KdK zu den

«Bilateralen I». Aus der Perspektive des Ständerats konnten die Beratung der «Bilateralen II» und eine Reihe von einschlägigen innen- und aussenpolitischen Vorlagen verfolgt werden.

Alle Mängel der nachfolgenden Ausführungen verantwortet allein der Autor.

Angeregt wurde diese Arbeit von Sean Müller und Adrian Vatter (damals beide Professoren an der Universität Bern, Sean Müller heute an der Universität Lausanne) im Zusammenhang mit der Vorbereitung ihres Werkes «Der Ständerat», das 2020 erschienen ist. Die Thematik der EU-Zusammenarbeit liess sich nicht aus der Sicht der Rolle des Ständerats allein behandeln. Das Parlament war insgesamt einzubeziehen. Vor allem Andreas Kellerhals, Direktor des Europa Instituts an der Universität Zürich, ermunterte dazu, das Thema in einer gesonderten Schrift zu bearbeiten, die schliesslich von *EIZ Publishing* in elektronischer Form (kostenfreies E-Book) und als Printversion verlegt worden ist.

Für die kritische Durchsicht von Teilen des Manuskripts ist zu danken Rudolf Christen, Martin Graf, Michael Schoenenberger sowie Michael Mayer, vorab ihm und seinen Mitarbeitenden auch für die Verlagsarbeit. Zu Beginn der Arbeiten an dieser Schrift diskutierte der Autor mit Matthias Oesch, Professor an der Universität Zürich, am Ende mit Astrid Epiney, Professorin an der Universität Freiburg/Schweiz und Rektorin der Universität sowie verschiedentlich mit Henri Gétaz, Generalsekretär der EFTA und früherer Direktor der DEA.

Thomas Pfisterer

## Kurzfassung

Das Volk und die Stände haben die Weiterführung des bilateralen Weges überwiegend bestätigt. Diese Entscheide sind ernst zu nehmen. Sie enthalten zwei Dimensionen.

Erstens die *Weiterführung des bilateralen Weges*: Die Debatte rund um den Entwurf eines Rahmenabkommens 2018 hat sich weithin auf die Fragen zur *Binnenmarktbeteiligung* und zur dynamischen Rechtsübernahme beschränkt. Dabei liegt nicht einmal ein fertiger Vertragstext vor. Namentlich fehlen offizielle Kommentare aus dem Bundesrat.

Zweitens die Gewährleistung des Einflusses von *Volk und Ständen*: Die grundsätzliche Diskussion um die Rolle der Demokratie im Verhältnis der Schweiz zur EU ist bisher zu kurz gekommen.

Die vorliegende Schrift widmet sich *allgemein dem Umgang mit der Demokratie in Verträgen zur Beteiligung der Schweiz am EU-Binnenmarkt*. Ihr Thema ist nicht, ob dem Entwurf zum Rahmenabkommen 2018 zuzustimmen oder ob er abzulehnen sei. Die direkte Demokratie ist erst recht bei anspruchsvollen Gegenständen auf einen intensiven Austausch unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Behörden mit den Bürgerinnen und Bürgern angewiesen, so auch hier über die *Mitsprache von Parlament und Volk bei der Binnenmarktbeteiligung*. Es sei versucht, zu dieser Demokratie-Debatte sachliche Beiträge zu leisten.

Um der eiligen Leserschaft einen Überblick zu geben, seien im Folgenden die wichtigsten Erkenntnisse der Betrachtung zusammengefasst.

### **Die Frage nach dem demokratischen Minimalstandard Schweiz – EU:**

Welche *Anforderungen* sind aus der Sicht der schweizerischen Demokratie an die *Verträge Schweiz-EU* zu stellen? Wie können sich die demokratischen Institutionen der Schweiz *bestmöglich* in die Anwendung von Binnenmarktabkommen einbringen?

Der *Entwurf zum Rahmenabkommen 2018* ist für Marktzugangsabkommen der erste einschlägige Fall. Darum eignet er sich, die Demokratieproblematik allgemein zu untersuchen. Es gilt zu prüfen, welchen minimalen Standard an Demokratie das Rahmenabkommen bietet. Wie sollen allgemein die Rollen von Parlament und Volk zu den Verträgen Schweiz – EU ausgestaltet werden?



**Was im Entwurf zum Rahmenabkommen 2018 «zur Binnenmarktbeteiligung steht»:**

- Das Rahmenabkommen sichert der Schweiz im beschränkten Bereich von (bewusst nur) fünf Marktzugangsabkommen den Binnenmarktzugang. Das Rahmenabkommen kommt zum Zug, wenn die EU Neuerungen und damit Rechtsübernahmen für die Schweiz zur Personenfreizügigkeit, zum Land- und Luftverkehr, zum Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, zu den Konformitätsbewertungen oder allenfalls zu vereinbarten künftigen Abkommen wie im Strombereich vorschlägt, vorsieht oder diskutiert. Die einschlägigen Regeln des Binnenmarkts der EU entwickeln sich dynamisch weiter. Das Rahmenabkommen hat den Anspruch, die Weiterentwicklung von EU-Recht mit der Eigenständigkeit der Schweiz in Einklang zu bringen.
- Gemäss Rahmenabkommen soll die Schweiz mit der EU eine dynamische Rechtsübernahme mit dem Grundsatz der Weiterentwicklung vereinbaren, umgesetzt in einer Pflicht zur zeitgerechten Übernahme der einschlägigen EU-Rechtsakte in die entsprechenden Abkommen. Rechtsübernahmen dürften meist problemlos sein. Wenn sie problematisch sind, darf die Schweiz eine Übernahme neuen EU-Rechts ausnahmsweise ablehnen, auch durch ein Parlaments- oder ein Volks-Nein. Allerdings muss sie dann die vereinbarten Folgen hinnehmen. Darum wird die Schweiz im Rahmen der vertraglichen Regelung die Nach- und Vorteile vorher abwägen. Es handelt sich um keine automatische Rechtsübernahme.
- Sollte die Schweiz den Vertrag nicht erfüllen oder erfüllen wollen, kommt es zuerst zu einem obligatorischen, möglichst unpolitischen, rechtlichen Streitbeilegungsverfahren, in dem «eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden» ist. Konkret bedeutet das schwergewichtig Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU.
- Kommt es in diesen Verhandlungen nicht sach- und zeitgerecht zu einer Einigung, kommen u.U. die im Rahmenabkommen vorgesehenen Folgen zum Zug (Schiedsgericht, in gewissen Fällen der Europäische Gerichtshof (EuGH), Ausgleichsmassnahmen usw.). Die EU darf den Vertrag nicht einseitig beenden wie bei der Anwendung von Schengen.

**Wie sich die Schweiz gemäss Entwurf zum Rahmenabkommen «die Demokratie sichert»:**

- Der Schlüssel zur Demokratie liegt in der Aufwertung des Parlaments. Sie soll echte Volksentscheide ermöglichen.
- Das Parlament stellt die Weiche. Es darf Rechtsübernahmen ablehnen. Sein Entscheid dazu ist endgültig; vorbehalten ist ein Streitbeilegungsverfahren. Heisst das Parlament eine Rechtsübernahme gut, ist das Referendum zum entsprechenden Staatvertrag zulässig. Kommt ein Referendum zustande, entscheiden die Stimmberechtigten über die Weiterführung des bilateralen Weges. Sie haben das letzte Wort. Lehnen sie die Rechtsübernahme ab, muss die Schweiz die Folgen tragen, die sie im Rahmenabkommen mit der EU vereinbart hat.
- Mit dem Rahmenabkommen werden die Einflussmöglichkeiten der Schweiz gegenüber der EU gestärkt. Die Schweiz kann erstens am EU-Gesetzgebungsverfahren teilnehmen (mitwirken) und so ihre Interessen wahrnehmen. Die Teilnahme soll die Rechtsübernahmepflicht wettmachen und erlaubt es, schweizerische Anliegen einzubringen. Zweitens sind im Entwurf zum Rahmenabkommen die demokratischen Rollen von Parlament und Volk (Referendum) zu Rechtsübernahmen vorbehalten. Eine automatische Rechtsübernahme ist ausgeschlossen.
- Das Schweizer Parlament hat keine Befugnisse unmittelbar auf EU-Ebene. Aber: Es kann seine Rolle in der Aussenpolitik landesintern wesentlich stärken, wie es die Bundesverfassung ermöglicht. Parlament und Bundesrat können durch ein gutes intensives Zusammenwirken insgesamt gewinnen. Dazu kann der Parlamentseinfluss in die Vorbereitung verlegt werden: in eine Mittlerrolle, durch Mitwirkung und durch Begleitung des Bundesrats in EU-Verfahren.
- Das Parlament wird damit stärker zum Mittler zwischen Bundesrat und Volk, zwischen Vorbereitung und Entscheid. Es engagiert sich dafür, dass alle Inhalte und Entscheide der direkten Demokratie genügen, d.h. sowohl vor dem Rahmenabkommen und wie vor dem Volk standhalten.
- Das Parlament hat gegenüber dem Bundesrat breite Mitwirkungsbefugnisse, namentlich hinsichtlich Information, Konsultation, Empfehlungen und parlamentarischen Vorstössen; das ist meist politische Teilnahme, ohne Weisungsbefugnis an den Bundesrat.
- Das Parlament darf indirekt, auf dem Weg über den Bundesrat, die Teilnahme der Schweiz an der Erarbeitung der EU-Rechtsakte (Information,

Einfluss in den EU-Organen) und an den Verhandlungen mit der EU (Beschluss des sektoriellen Ausschusses oder Staatsvertrag) beeinflussen. Das gilt auch betreffend Anpassungen der Rechtsübernahmen in diesem Beschluss oder Staatsvertrag.

- Als bedeutende Ergänzung vermittelt der Gemischte parlamentarische Ausschuss und überhaupt die interparlamentarische Zusammenarbeit unmittelbare Verbindungen zum EU-Parlament und zu den nationalen Parlamenten der EU- sowie der EWR/EFTA-Staaten.
- Die Bundesversammlung hat durch ihre Kommissionen als Arbeitsparlament zusätzliche Chancen im Zusammenwirken mit dem Bundesrat. Die Kommissionen tragen eigenständig (Inhalte, Zeitplan usw.) zur Erarbeitung von vertragskonformen (in der EU konsensorientierten, akzeptablen) und (schweizintern) mehrheitsfähigen, womöglich konkordanten Lösungen bei. Sie besorgen zugleich begleitende Regierungskontrolle.
- Die Kommissionen begleiten den Bundesrat in den EU-Verfahren, zuerst bei der Vorbereitung im EU-Gesetzgebungsverfahren, dann bei den Verhandlungen im sektoriellen Ausschuss um einen einvernehmlichen Beschluss oder über einen Staatsvertrag.
- Die Kommissionen bieten die Zusammenarbeit mit den Kantonen an und nutzen sie.
- Die Rechtsübernahme muss als Teil der Gesetzgebung in den schweizerischen Medien und Öffentlichkeit behandelt werden, und zwar schon die Phase des EU-Gesetzgebungsverfahrens. Ratsam sind Anpassungen der Kommissionsvertraulichkeit, z.B. eine Veröffentlichung der Stellungnahmen an den Bundesrat.
- Die stärkere Mitwirkung des Parlaments, vorab der Kommissionen, verursacht Mehrarbeit. Deshalb sind Organisation und Ressourcen zu überprüfen.
- Die Einrichtung einer neuen Europa-Kommission beider Räte (mit Vertretungen aller Fraktionen) ist unter Berücksichtigung der damit verbundenen Vor- und Nachteile abzuwägen. Sie widmet sich der Mitwirkung in EU-Verfahren, nicht der Vorberatung der Genehmigungsentscheide des Parlaments. Hier sollten die Sachkommissionen zuständig bleiben.

### **Zum Minimalstandard an Demokratie gehört:**

Die Souveränität oder das letzte Wort zur Weiterführung des bilateralen Weges muss in der Hand des Volkes liegen. Das Parlament darf Rechtsübernahmen letztlich nur ablehnen, mehr nicht. Heisst das Parlament die Weiter-

führung gut, so kann das Referendum ergriffen werden. Kommt es zustande, so ist das Volk für den konkreten Entscheid über die Weiterführung des bilateralen Weges verantwortlich. Dabei sollen die Stimmberechtigten nicht nur über Ja oder Nein entscheiden müssen. Bundesrat und Parlament hätten zusammenzuwirken und gemeinsam alles zu unternehmen, damit die Stimmberechtigten inhaltlich entscheiden können. Sie müssen darüber befinden können, ob das Ergebnis mit ihrem Willen zur Weiterführung des bilateralen Weges z.B. durch Rechtsübernahmen zum Landverkehr oder zur Personenfreizügigkeit übereinstimmt, und ob sich dafür eine Mehrheit findet, also ob der Volkswille dahinter steht. Die Demokratie darf nicht inhaltslos oder ausgehöhlt werden. Verweigert das Volk die Rechtsübernahme, so hätte die Schweiz die im Rahmenabkommen vereinbarten Folgen zu tragen.

Der Vertrag mit der EU darf die Demokratie nicht übergehen oder überspielen. Der Entwurf zum Rahmenabkommen tut dies nicht, auch nicht durch das Streitbeilegungsverfahren. Die Schweiz müsste selbst ein Urteil des Schiedsgerichts (allenfalls mit einem Zwischenentscheid des EuGH) nicht unbesehen umsetzen. Die EU dürfte allein mit den im Rahmenabkommen enthaltenen verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen antworten. Sie wären vor einem Schiedsgericht prüfbar. Es müsste verhandelt werden. Der EuGH entscheidet nicht darüber, ob die Schweiz einer Rechtsübernahme zuzustimmen habe. Weder die EU noch das Schiedsgericht oder der EuGH dürfen eine automatische Rechtsübernahme, eine Vertragsbeendigung oder beliebige Sanktionen anordnen. Der EuGH würde nur die Befugnisse erhalten, die ihm das Rahmenabkommen erteilen würde. Er wirkt in einem Zwischenverfahren. Er legt bloss EU-Recht aus. Die Anwendung auf den konkreten Fall obliegt dem Schiedsgericht.

Zusammengefasst kann man die vorläufige Schlussfolgerung ziehen, dass das Parlament nach dem Entwurf zum Rahmenabkommen wegen der dynamischen Rechtsübernahme Chancen zu mehr Einfluss hat, als es dies bei den Bilateralen meist gewohnt ist. Bisher schaut das Parlament weithin zu. Der Einfluss des Volkes (Referendum) ist klein. Was aus einem Vertrag mit der EU gemacht wird, hängt wesentlich vom politischen Willen und vom Engagement des Parlaments ab.



## Résumé<sup>1</sup>

Une large majorité du peuple et des cantons a approuvé la continuation de la voie bilatérale. Cette décision est à prendre au sérieux. Elle recouvre deux dimensions.

D'abord la *continuation* de la voie bilatérale : le débat autour du projet d'un accord-cadre de 2018 s'est surtout limité aux questions de *participation au marché intérieur* et de reprise dynamique du droit. Le texte de l'accord n'est toujours pas final. Des commentaires officiels de la part du Conseil fédéral manquent encore.

En second lieu la garantie de l'influence du *peuple et des cantons* : la discussion fondamentale sur le rôle de la démocratie dans la relation de la Suisse avec l'UE n'a à ce jour pas été suffisamment approfondie.

La présente étude se consacre de façon générale au rôle de la démocratie dans les accords de participation de la Suisse au marché intérieur de l'UE. Son sujet n'est pas s'il convient d'accepter ou de refuser le projet d'accord-cadre de 2018. La démocratie directe, en particulier pour des thèmes compliqués, a besoin d'un échange intensif entre les citoyens ainsi qu'entre les autorités et ceux-ci. Dans le cas présent, sur le *droit de regard du Parlement et du peuple au sujet de la participation au marché intérieur*. La présente étude essaie de contribuer objectivement à ce débat sur la démocratie.

Pour en donner un aperçu aux lecteurs pressés, les principaux résultats de ces réflexions sont résumés ci-après.

### **La question du standard démocratique minimum Suisse-UE :**

A quelles exigences les accords Suisse-UE doivent-ils être soumis du point de vue de la démocratie suisse ? Comment les institutions démocratiques de la Suisse peuvent-elles au mieux s'impliquer dans l'application des accords sur le marché intérieur ?

Le projet d'accord-cadre de 2018 est le premier cas pertinent pour les accords d'accès au marché. C'est pourquoi il se prête bien à un examen général de la

---

<sup>1</sup> Traduction : Jan Langlo, directeur de l'Association de banques privées suisses.

problématique de la démocratie. Il convient de vérifier quel standard minimum de démocratie offre l'accord-cadre. Quel rôle faut-il accorder au Parlement et au peuple en lien avec les accords Suisse-UE ?

**Ce que dit le projet d'accord-cadre de 2018 sur « la participation au marché intérieur » :**

- L'accord-cadre assure à la Suisse l'accès au marché intérieur de l'UE dans cinq domaines seulement (cette limitation étant voulue). L'accord-cadre s'applique lorsque l'UE prévoit, propose ou discute de nouvelles règles et ainsi une reprise de celles-ci par la Suisse en matière de libre circulation des personnes, de transports aérien et terrestres, de commerce de produits agricoles, d'appréciations de conformité ou d'autres accords à conclure à l'avenir, comme dans le domaine de l'énergie. Les règles du marché intérieur de l'UE ne cessent de se développer. L'accord-cadre a pour objectif de concilier le développement du droit européen avec l'autonomie de la Suisse.
- Avec l'accord-cadre, la Suisse prend l'engagement vis-à-vis de l'UE d'une reprise régulière, en temps opportun, i.e. dynamique des normes européennes pertinentes dans les cinq accords d'accès au marché concernés. Cette reprise est compatible avec le principe d'une évolution du droit et ne devrait le plus souvent poser aucun problème. Dans le cas exceptionnel contraire, la Suisse évaluera les avantages et les inconvénients dans le cadre des règles de l'accord. Elle a le droit de refuser la reprise de nouvelles normes européennes, à travers le Parlement ou une votation populaire, cela en connaissance de cause des conséquences convenues. Il ne s'agit donc pas d'une reprise automatique du droit.
- Si la Suisse devait ne pas vouloir reprendre certaines règles, se tient pour commencer une procédure de conciliation obligatoire, juridique et autant que possible apolitique, dans laquelle il s'agit de « trouver une solution mutuellement acceptable ». Concrètement, cela signifie surtout des négociations entre la Suisse et l'UE.
- Si ces négociations ne débouchent pas à temps sur une solution appropriée, les conséquences prévues par l'accord-cadre s'appliquent (tribunal arbitral, cas échéant la Cour de Justice européenne (CJUE), mesures de compensation etc.). L'UE n'a pas le droit de résilier l'accord-cadre unilatéralement comme l'accord de Schengen.

**Comment la Suisse «garantit la démocratie» selon le projet d'accord-cadre :**

- La clé de la démocratie dans l'accord-cadre réside dans la revalorisation du Parlement.
- Le Parlement fédéral trace la voie à suivre. Il a le droit de refuser des reprises du droit ; sa décision est alors définitive, sous réserve d'une procédure de règlement des différends. Si le Parlement accepte une reprise du droit, un référendum est possible. Si celui-ci aboutit, les citoyens décident de la continuation de la voie bilatérale. Ils ont le dernier mot. Si cette reprise du droit est refusée, la Suisse doit alors assumer les conséquences dont elle est convenue avec l'UE dans l'accord cadre.
- Avec l'accord-cadre, les possibilités d'influence de la Suisse vis-à-vis de l'UE sont renforcées. En effet, la Suisse peut prendre part aux procédures législatives de l'UE et ainsi défendre ses intérêts. Cette participation doit compenser l'obligation de reprise du droit et permet de faire valoir des demandes suisses. Par ailleurs, dans le projet d'accord-cadre, les rôles démocratiques du Parlement et du peuple (référendum) en cas de reprise du droit sont garantis. Une reprise automatique du droit est exclue.
- Le Parlement suisse n'a pas d'autorité directe au niveau européen. Toutefois, il peut considérablement renforcer son rôle dans la politique extérieure de la Suisse, comme la Constitution fédérale le permet. Le Parlement et le Conseil fédéral peuvent tous deux profiter d'une collaboration intense et de qualité. L'influence du Parlement peut aussi s'étendre à la préparation : dans un rôle d'intermédiaire, en assistant et en accompagnant le Conseil fédéral dans les procédures européennes.
- Le Parlement voit ainsi son rôle d'intermédiaire entre le Conseil fédéral et le peuple, entre la préparation et la décision, renforcé. Il s'engage pour que tous les contenus et décisions satisfassent à la démocratie directe, i.e. qu'ils résistent tant eu égard à l'accord-cadre que devant le peuple.
- Le Parlement dispose vis-à-vis du Conseil fédéral de larges pouvoirs de participation, notamment en matière d'information, de consultation, de recommandations et de motions parlementaires ; c'est une participation surtout politique, certes sans pouvoir d'instruction.
- Le Parlement peut influencer indirectement, à travers le Conseil fédéral, la participation de la Suisse à l'élaboration des normes européennes (information, influence au sein des organes européens) et aux



négociations avec l'UE (décision du comité sectoriel ou accord étatique). Cela vaut aussi pour d'éventuelles adaptations à la reprise du droit dans cette décision ou cet accord.

- Compléments importants, le comité parlementaire mixte et surtout la collaboration interparlementaire fournissent des liens directs avec le Parlement européen et les Parlements des membres de l'UE et de l'EEE/AELE.
- A travers ses Commissions, l'Assemblée fédérale a des possibilités supplémentaires de collaborer avec le Conseil fédéral. Les Commissions contribuent de façon autonome (contenu, rythme etc.) à la préparation de solutions si possible à la fois conformes à l'accord (acceptables par l'UE) et susceptibles de trouver une majorité en Suisse. Elles font en même temps office de contrôle du travail gouvernemental.
- Les Commissions accompagnent le Conseil fédéral dans les procédures européennes, en premier lieu dans la préparation des procédures législatives de l'UE, puis dans les négociations en vue d'une décision du comité sectoriel ou d'un accord étatique.
- Les Commissions offrent la possibilité de collaborer avec les cantons et l'utilisent.
- La reprise du droit doit être traitée comme de la législation ordinaire dans les médias suisses et dans le public, et ce déjà au stade de la procédure législative européenne. Des adaptations de la confidentialité des Commissions sont conseillées, p. ex. en autorisant la publication des prises de position à l'intention du Conseil fédéral.
- La collaboration renforcée du Parlement, et surtout des Commissions, génère plus de travail. L'organisation et les ressources de celles-ci doivent être revues.
- Les avantages et inconvénients de la mise en place d'une nouvelle « Commission Europe » des deux Conseils (avec représentation de toutes les fractions) doivent être évalués. Une telle commission se consacrerait à la participation active dans les procédures européennes, pas à une discussion préliminaire des décisions d'approbation du Parlement fédéral. Ces travaux devraient rester de la compétence des commissions thématiques.

**Le standard minimum de la démocratie implique :**

La souveraineté, soit le dernier mot quant à la continuation de la voie bilatérale, doit être en mains du peuple. Le Parlement peut rejeter une reprise

du droit, mais pas plus. Si le Parlement approuve la continuation, un référendum peut être lancé. S'il aboutit, le peuple est responsable de la décision concrète de poursuivre la voie bilatérale ou non. Les citoyens ne devraient pas seulement devoir décider d'un oui ou d'un non. Le Conseil fédéral et le Parlement devraient collaborer ensemble et tout entreprendre pour que les citoyens puissent décider du contenu. Ils doivent pouvoir déterminer si le résultat concorde avec leur volonté de poursuivre la voie bilatérale, p. ex. en reprenant du droit relatif au transport terrestre ou à la libre circulation des personnes, et si celui-ci réunit une majorité, i.e. si la volonté populaire le soutient. La démocratie ne doit pas être vidée de sa substance. Si le peuple refuse la reprise du droit européen, la Suisse devra supporter les conséquences convenues dans l'accord-cadre.

L'accord avec l'UE ne doit pas ignorer ni déjouer la démocratie. Le projet d'accord-cadre ne fait pas cela, pas plus que la procédure de règlement des différends. La Suisse ne serait même pas obligée de mettre en œuvre une décision du tribunal arbitral (cas échéant avec une décision incidente de la CJUE). L'UE ne pourrait réagir qu'avec des mesures de compensation proportionnées prévues dans l'accord-cadre, mesures qu'un tribunal arbitral pourrait de surcroît revoir. Il faudrait alors négocier. La CJUE ne décide pas si la Suisse doit accepter une reprise du droit. Ni l'UE, ni le tribunal arbitral, ni la CJUE ne peuvent ordonner une reprise automatique du droit, une résiliation de l'accord ou d'autres sanctions. La CJUE n'aurait que les pouvoirs que lui confère l'accord-cadre. Elle agit au sein d'une procédure incidente, pour interpréter le droit européen. Son application au cas concret revient au tribunal arbitral.

En résumé, on peut tirer de cette analyse la conclusion provisoire que le Parlement a l'opportunité, selon le projet d'accord-cadre et grâce à la reprise dynamique du droit, d'avoir plus d'influence que cela n'était le cas avec les accords bilatéraux. Jusqu'à présent le Parlement est largement spectateur. L'influence du peuple (par référendum) est rare. L'usage qui sera fait de cet accord avec l'UE dépend de la volonté politique et de l'engagement du Parlement.



# Übersicht

<a href="#">Vorwort</a>	<a href="#">V</a>
-------------------------	-------------------

<a href="#">Kurzfassung</a>	<a href="#">VII</a>
-----------------------------	---------------------

<a href="#">Résumé</a>	<a href="#">XIII</a>
------------------------	----------------------

## Teil 1

### Einleitung

1	<a href="#">Das Bestmögliche für die Demokratie herausholen</a>	<a href="#">3</a>
2	<a href="#">Überblick über die einzelnen Teile</a>	<a href="#">7</a>

## Teil 2

### Kombination von Binnenmarktbeteiligung und Wahrung der Eigenständigkeit eines Drittstaates bei der Vorbereitung der Übernahme von EU-Recht

3	<a href="#">Öffnung des EU Binnenmarkts zu Drittstaaten mit paralleler Vorbereitung der Rechtsübernahmen in der EU und in den Drittstaaten</a>	<a href="#">13</a>
4	<a href="#">Vorbereitung der Rechtsübernahmen im EU-Gesetzgebungsverfahren</a>	<a href="#">19</a>
5	<a href="#">Vorbereitung der Rechtsübernahme durch die EWR/EFTA-Staaten im EU-Gesetzgebungsverfahren und in Vertragsverhandlungen mit der EU</a>	<a href="#">33</a>

## Teil 3

### Dynamische Rechtsübernahme im Entwurf des Rahmenabkom- mens zwischen der EU und der Schweiz

6	<a href="#">Weiterführung des bilateralen Weges durch das Rahmenabkommen</a>	<a href="#">51</a>
7	<a href="#">Übernahme oder ausnahmsweise Ablehnung von EU-Rechtsakten</a>	<a href="#">67</a>

## Teil 4

### Aufwertung des Parlaments bei Rechtsübernahmen durch Vorverlegung seines Einflusses

8	<a href="#">Vorverlegung des Parlamentseinflusses in die Vorbereitung der Rechtsübernahmen</a>	85
9	<a href="#">Das Parlament als Mittler zwischen Bundesrat und Volk</a>	87
10	<a href="#">Mitwirkung des Parlaments</a>	97
11	<a href="#">Mehr Parlamentseinfluss durch Vorbereitung der Rechtsübernahme mit dem Bundesrat, vorab durch die Kommissionen</a>	113
12	<a href="#">Information, Öffentlichkeit, Kommissionen und Ressourcen</a>	125
13	<a href="#">Das Parlament und die Beiträge der Kantone</a>	137
14	<a href="#">Weitere Abklärungen und einzelne Gesetzesänderungen?</a>	143

## Teil 5

### Schluss

15	<a href="#">Souveränität von Parlament und Volk bei Rechtsübernahmen</a>	147
16	<a href="#">Engagement des Parlaments</a>	153
17	<a href="#">Anhänge</a>	155
18	<a href="#">Quellen</a>	161

# Inhaltsverzeichnis

<a href="#">Vorwort</a>	<a href="#">V</a>
-------------------------	-------------------

<a href="#">Kurzfassung</a>	<a href="#">VII</a>
-----------------------------	---------------------

<a href="#">Résumé</a>	<a href="#">XIII</a>
------------------------	----------------------

## Teil 1

### Einleitung

<b>1</b>	<b><a href="#">Das Bestmögliche für die Demokratie herausholen</a></b>	<b><a href="#">3</a></b>
1.1	<a href="#">Die Frage nach dem demokratischen Minimalstandard Schweiz – EU</a>	<a href="#">3</a>
1.2	<a href="#">Keine Stellungnahme für oder gegen den Entwurf für ein Rahmenabkommen 2018</a>	<a href="#">5</a>
<b>2</b>	<b><a href="#">Überblick über die einzelnen Teile</a></b>	<b><a href="#">7</a></b>

## Teil 2

Kombination von Binnenmarktbeteiligung und Wahrung der Eigenständigkeit eines Drittstaates bei der Vorbereitung der Übernahme von EU-Recht

<b>3</b>	<b><a href="#">Öffnung des EU Binnenmarkts zu Drittstaaten mit paralleler Vorbereitung der Rechtsübernahmen in der EU und in den Drittstaaten</a></b>	<b><a href="#">13</a></b>
3.1	<a href="#">Beteiligung von Drittstaaten am Binnenmarkt</a>	<a href="#">13</a>
3.1.1	<a href="#">Ausweitung der Binnenmarktteilnahme auf Drittstaaten im Spannungsfeld von Homogenität und Eigenständigkeit</a>	<a href="#">13</a>
3.1.2	<a href="#">Notwendigkeit eines (Staats-)Vertrags</a>	<a href="#">15</a>
3.1.3	<a href="#">Der EWR als wichtigstes Beispiel</a>	<a href="#">15</a>
3.2	<a href="#">Interessenwahrung durch Drittstaaten bei der Vorbereitung der Rechtsübernahme: «decision shaping»</a>	<a href="#">16</a>
<b>4</b>	<b><a href="#">Vorbereitung der Rechtsübernahmen im EU-Gesetzgebungsverfahren</a></b>	<b><a href="#">19</a></b>
4.1	<a href="#">Einflussnahme bei der EU-Kommission, dem EU-Rat und dem EU-Parlament</a>	<a href="#">19</a>
4.1.1	<a href="#">Möglichst frühe Einigung im Gesetzgebungsverfahren</a>	<a href="#">19</a>
4.1.2	<a href="#">Die EU-Organe</a>	<a href="#">20</a>
4.1.3	<a href="#">Transparenz und Öffentlichkeit, auch im Internet</a>	<a href="#">23</a>

4.2	<a href="#"><u>Aufwertung der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten.....</u></a>	<a href="#"><u>25</u></a>
4.2.1	<a href="#"><u>Die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten als zusätzliche Akteure im Mehrebenenparlamentarismus der EU.....</u></a>	<a href="#"><u>25</u></a>
4.2.2	<a href="#"><u>Befugnisse der nationalen EU-Parlamente direkt auf der EU-Ebene.....</u></a>	<a href="#"><u>26</u></a>
4.2.3	<a href="#"><u>Reformen der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten – Beispiele aus Dänemark, Frankreich und Deutschland.....</u></a>	<a href="#"><u>30</u></a>
5	<a href="#"><u><b>Vorbereitung der Rechtsübernahme durch die EWR/EFTA-Staaten im EU-Gesetzgebungsverfahren und in Vertragsverhandlungen mit der EU.....</b></u></a>	<a href="#"><u>33</u></a>
5.1	<a href="#"><u>Regelmässige Anpassung ans EU-Recht im EWR.....</u></a>	<a href="#"><u>33</u></a>
5.1.1	<a href="#"><u>Rechtsübernahmepflicht zwischen Binnenmarktbeteiligung und Wahrung der Eigenständigkeit.....</u></a>	<a href="#"><u>33</u></a>
5.1.2	<a href="#"><u>EWR-Relevanz des EU-Rechtsakts.....</u></a>	<a href="#"><u>34</u></a>
5.1.3	<a href="#"><u>Einbezug Dritter.....</u></a>	<a href="#"><u>35</u></a>
5.2	<a href="#"><u>Teilnahme gegenüber der EU-Kommission, dem EU-Rat und dem EU-Parlament.....</u></a>	<a href="#"><u>36</u></a>
5.2.1	<a href="#"><u>Informationspflicht der EU.....</u></a>	<a href="#"><u>36</u></a>
5.2.2	<a href="#"><u>Beizug von Sachverständigen in Ausschüssen der EU-Kommission.....</u></a>	<a href="#"><u>36</u></a>
5.2.3	<a href="#"><u>Konsultationsprozess beim EU-Rat und informeller Einfluss beim EU-Parlament.....</u></a>	<a href="#"><u>37</u></a>
5.2.4	<a href="#"><u>Politischer Dialog in Form von «EFTA-Kommentaren».....</u></a>	<a href="#"><u>38</u></a>
5.3	<a href="#"><u>Verhandlungen im Gemeinsamen EWR-Ausschuss.....</u></a>	<a href="#"><u>38</u></a>
5.4	<a href="#"><u>Genehmigung der Rechtsübernahme durch die Parlamente.....</u></a>	<a href="#"><u>40</u></a>
5.4.1	<a href="#"><u>Definitive Rechtsübernahmeentscheide durch die Parlamente.....</u></a>	<a href="#"><u>40</u></a>
5.4.2	<a href="#"><u>Referendum nur für politische Grundsatzentscheide.....</u></a>	<a href="#"><u>43</u></a>
5.5	<a href="#"><u>Probleme der Verzögerung der Rechtsübernahme und der Nichtübernahme.....</u></a>	<a href="#"><u>45</u></a>

### Teil 3

Dynamische Rechtsübernahme im Entwurf des Rahmenabkommens zwischen der EU und der Schweiz

6	<a href="#"><u><b>Weiterführung des bilateralen Weges durch das Rahmenabkommen.....</b></u></a>	<a href="#"><u>51</u></a>
6.1	<a href="#"><u>Das Schweizer Zusammenarbeitsmodell, die Bilateralen und das Rahmenabkommen.....</u></a>	<a href="#"><u>51</u></a>
6.1.1	<a href="#"><u>Der autonome Nachvollzug, die bilateralen Verträge und die politische Identität der Schweiz.....</u></a>	<a href="#"><u>51</u></a>

6.1.2	<a href="#">Das Schweizer Zusammenarbeitsmodell mit Rahmenabkommen</a>	53
6.1.3	<a href="#">Beschränkt auf wenige vom Rahmenabkommen «betroffene Abkommen»</a>	56
6.2	<a href="#">Weiterentwicklung der Binnenmarktregeln als Grundsatz</a>	57
6.2.1	<a href="#">Bedarf nach Weiterentwicklung auch für die Schweiz</a>	57
6.2.2	<a href="#">Der Grundsatz der regelmässigen Anpassung der Abkommen an die Weiterentwicklungen des EU-Rechts</a>	57
6.2.3	<a href="#">Einheitlicher institutioneller Grundgehalt</a>	58
6.3	<a href="#">Vereinbarung einer Pflicht zur Übernahme von EU-Rechtsakten</a>	59
6.3.1	<a href="#">Pflicht zur Übernahme einzelner EU-Rechtsakte, die erheblich sind</a>	59
6.3.2	<a href="#">Rechtsübernahme durch EU-Gesetzgebung und vereinfachten Abschluss zusätzlicher Verträge</a>	59
6.3.3	<a href="#">Zeitgerechte Rechtsübernahme durch die Schweiz</a>	60
6.4	<a href="#">Rechtsetzung in einem zusammenhängenden Rechtsübernahmeprozess</a>	61
6.4.1	<a href="#">Massgeblichkeit von Recht und Rechtsetzung</a>	61
6.4.2	<a href="#">Regeln in einem zusammenhängenden Rechtsübernahmeprozess</a>	61
6.5	<a href="#">Die Regeln des Rahmenabkommens ermöglichen die demokratische Einflussnahme</a>	62
6.6	<a href="#">Die «Einhaltung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen durch die Schweiz» verhindert eine automatische Rechtsübernahme</a>	62
6.6.1	<a href="#">Der Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Ordnung der Schweiz</a>	62
6.6.2	<a href="#">Erlass von wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen durch Parlament und Volk</a>	63
6.6.3	<a href="#">Fristverlängerung für Parlament und Referendum sowie vorläufige Anwendung</a>	65
7	<a href="#">Übernahme oder ausnahmsweise Ablehnung von EU-Rechtsakten</a>	67
7.1	<a href="#">Problemlose und problematische Rechtsübernahmen</a>	67
7.2	<a href="#">Das Streitbeilegungsverfahren und seine vertraglichen Folgen</a>	68
7.2.1	<a href="#">Das Streitbeilegungsverfahren als ein Kernstück des Rahmenabkommens</a>	68
7.2.2	<a href="#">Der Auftrag, «eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden»</a>	70
7.2.3	<a href="#">Sektoriieller Ausschuss und Schiedsgericht</a>	70
7.2.4	<a href="#">Zwischenverfahren vor dem EuGH</a>	72
7.2.5	<a href="#">Ausnahmsweise Nichtumsetzung eines Schiedsgerichtsurteils</a>	73



7.2.6	<a href="#">Ausgleichsmassnahmen und Wahrung der Verhältnismässigkeit, aber keine einseitige Vertragsbeendigung durch die EU</a>	74
7.2.7	<a href="#">Seitenblick auf Ausgleichsmassnahmen im WTO-Recht</a>	76
7.2.8	<a href="#">Machtungleichgewicht und rechtliche Regelung zu dessen Ausgleich</a>	77
7.3	<a href="#">Vertragserfüllung und unvollkommenes Miteinander</a>	78
7.4	<a href="#">Vergleichende Hinweise zum EWR</a>	79
7.5	<a href="#">Exkurs: Ausnahmen und aktuelle politische Streitpunkte</a>	80
7.6	<a href="#">Nicht auf einen EU-Beitritt angelegt</a>	80

## Teil 4

### Aufwertung des Parlaments bei Rechtsübernahmen durch Vorverlegung seines Einflusses

8	<a href="#">Vorverlegung des Parlamentseinflusses in die Vorbereitung der Rechtsübernahmen</a>	85
9	<a href="#">Das Parlament als Mittler zwischen Bundesrat und Volk</a>	87
9.1	<a href="#">Zuständigkeit des Parlaments und seiner Kommissionen</a>	87
9.1.1	<a href="#">Verschiedene Funktionen des Parlaments</a>	87
9.1.2	<a href="#">Die Zuständigkeit der Kommissionen</a>	88
9.2	<a href="#">Keine unmittelbare Mitwirkung des Parlaments bei der EU, aber Aufwertung des Parlaments durch Mitwirkung auf dem Weg über den Bundesrat</a>	88
9.2.1	<a href="#">Traditionell schaut das Parlament weithin bloss zu</a>	88
9.2.2	<a href="#">Mitwirkung des Parlaments auf dem Weg über den Bundesrat</a>	89
9.2.3	<a href="#">Landesinterne Aufwertung des Parlaments durch Mitgestaltung der Rechtsübernahmen in intensivem Zusammenwirken mit dem Bundesrat</a>	90
9.3	<a href="#">Das Parlament an der Weiche zwischen Rechtsübernahmen und Ablehnungen mit Blick auf die direkte Demokratie</a>	92
9.4	<a href="#">Vorbereitung durch «Beteiligung» des Parlaments an der «Gestaltung» der Aussenpolitik</a>	92
9.5	<a href="#">Gestaltungsspielräume der Schweiz, abnehmend im Laufe des Verfahrens</a>	93
9.6	<a href="#">Genehmigung einer Kündigung durch das Parlament unter Vorbehalt des Referendums</a>	95
9.7	<a href="#">Zur Auswirkung von Volksinitiativen auf die Rechtsübernahmen</a>	96

<b>10</b>	<b><u>Mitwirkung des Parlaments</u></b>	<b>97</b>
10.1	<u>Mitwirkung des Parlaments gegenüber dem Bundesrat</u>	97
10.1.1	<u>Nur indirekte Teilnahme des Parlaments auf der EU-Ebene, mit Ausnahme des Gemischten parlamentarischen Ausschusses</u>	97
10.1.2	<u>Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments gegenüber dem Bundesrat</u>	98
10.1.3	<u>Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik</u>	100
10.2	<u>Teilweise Übernahme von Mitwirkungsrechten aus den Bilateralen</u>	101
10.3	<u>Indirekte Teilnahme des Parlaments im EU-Gesetzgebungsverfahren («decision shaping»)</u>	104
10.3.1	<u>Teilnahme der Schweiz an der Erarbeitung von EU-Rechtsakten, ihr Ausmass und die EU-Konsenskultur</u>	104
10.3.2	<u>Information als Pflicht der EU gegenüber der Schweiz und als Pflicht des Bundesrats gegenüber dem Parlament</u>	105
10.3.3	<u>Teilnahme der Schweiz in den wichtigsten EU-Organen</u>	106
10.3.4	<u>Indirekte Beiträge des Parlaments im EU-Gesetzgebungsverfahren</u>	108
10.4	<u>Mitwirkung des Parlamentes an den Vertragsverhandlungen, allenfalls mit Anpassungen</u>	109
10.5	<u>Vorläufige Anwendung</u>	110
10.6	<u>Interparlamentarische Zusammenarbeit Schweiz-EU: Gemischter parlamentarischer Ausschuss und EU/EFTA-Delegation</u>	110
<b>11</b>	<b><u>Mehr Parlamentseinfluss durch Vorbereitung der Rechtsübernahme mit dem Bundesrat, vorab durch die Kommissionen</u></b>	<b>113</b>
11.1	<u>Möglichst früher Einfluss des Parlaments auf die Vorbereitung</u>	113
11.2	<u>Begleitung des Bundesrats durch die Kommissionen</u>	114
11.2.1	<u>Die Kommissionen im Arbeitsparlament, ihre Vorstellungen und ihr Zeitplan</u>	114
11.2.2	<u>Begleitung des Bundesrats im EU-Gesetzgebungsverfahren</u>	115
11.2.3	<u>Begleitende Regierungskontrolle gegenüber Schweizer Beauftragten</u>	115
11.3	<u>Vertragskonforme und mehrheitsfähige, womöglich konkordante Lösungen</u>	116
11.3.1	<u>Ja oder Nein zu einer Rechtsübernahme im Parlament</u>	116
11.3.2	<u>Erarbeitung von Lösungen durch die Kommissionen</u>	117
11.4	<u>Vorbereitung der Rechtsübernahmeentscheide des Bundesrats mit dem Parlament</u>	117
11.4.1	<u>Entscheidungssituationen für Bundesrat und Parlament</u>	117
11.4.2	<u>Kein früher Verzicht auf die Rechtsübernahme</u>	118
11.5	<u>Wahrung oder Aushöhlung der Demokratie?</u>	119

11.5.1	<a href="#">Parlament und Referendum bei Rechtsübernahmeentscheiden.....</a>	119
11.5.2	<a href="#">Gefahr einer «Aushöhlung» der direkten Demokratie?.....</a>	120
11.5.3	<a href="#">Das Parlament muss alles unternehmen, um die «Aushöhlung» der Demokratie zu vermeiden .....</a>	121
11.6	<a href="#">Handlungsfähigkeit von Kleinstaat und Parlament bei zwei Geschwindigkeiten.....</a>	123
<b>12</b>	<b><a href="#">Information, Öffentlichkeit, Kommissionen und Ressourcen .....</a></b>	<b>125</b>
12.1	<a href="#">Information des Parlaments.....</a>	125
12.1.1	<a href="#">Information durch den Bundesrat und aus eigener Initiative ..</a>	125
12.1.2	<a href="#">Einbezug Dritter .....</a>	126
12.2	<a href="#">Öffentlichkeit des Rechtsübernahmeprozesses .....</a>	127
12.2.1	<a href="#">Traditionelle Geheimhaltungsdiplomatie bei der Entstehung des Rahmenabkommens.....</a>	127
12.2.2	<a href="#">Öffentlichkeit des Rechtsübernahmeprozesses ähnlich wie bei der landesinternen Gesetzgebung.....</a>	128
12.3	<a href="#">Kommissionsvertraulichkeit und EU-Offenheit.....</a>	129
12.3.1	<a href="#">Vertraulichkeit und deren Grenzen .....</a>	129
12.3.2	<a href="#">Vermehrte Öffentlichkeitsarbeit der Kommissionen .....</a>	130
12.4	<a href="#">Organisation der Kommissionen.....</a>	131
12.4.1	<a href="#">Verbesserungen der bisherigen Organisation .....</a>	131
12.4.2	<a href="#">Eine gemeinsame «Europa-Kommission» beider Räte? Mitwirkungsrecht jedes Parlamentsmitgliedes? .....</a>	132
12.5	<a href="#">Ressourcenbedarf.....</a>	134
<b>13</b>	<b><a href="#">Das Parlament und die Beiträge der Kantone .....</a></b>	<b>137</b>
13.1	<a href="#">Einbezug der Kantone ist Pflicht und bringt Nutzen .....</a>	137
13.2	<a href="#">Mitwirkung der Kantone in Zusammenarbeit mit dem Parlament .....</a>	139
13.2.1	<a href="#">Mitwirkung der Kantone beim Bundesrat und vermehrt mit dem Parlament.....</a>	139
13.2.2	<a href="#">Kantonsregierungen und Kantonsparlamente .....</a>	140
13.2.3	<a href="#">Gemeinsame Mitwirkung der Kantone vorab durch die KdK.....</a>	140
<b>14</b>	<b><a href="#">Weitere Abklärungen und einzelne Gesetzesänderungen? .....</a></b>	<b>143</b>

## Teil 5 Schluss

<b>15</b>	<b><a href="#">Souveränität von Parlament und Volk bei Rechtsübernahmen .....</a></b>	<b>147</b>
15.1	<a href="#">Souveränität als sachliche Herausforderung.....</a>	147

15.2	<a href="#">Vorteile und Chancen aus dem Rahmenabkommen</a>	149
15.3	<a href="#">Nachteile und Mühen aus dem Rahmenabkommen</a>	150
15.4	<a href="#">Das letzte Wort des Volkes zur Weiterführung des bilateralen Weges</a>	151
<b>16</b>	<b><a href="#">Engagement des Parlaments</a></b>	<b>153</b>
<b>17</b>	<b><a href="#">Anhänge</a></b>	<b>155</b>
17.1	<a href="#">Anhang 1. Das ordentliche EU-Gesetzgebungsverfahren (gem. Art. 294 AEUV)</a>	156
17.2	<a href="#">Anhang 2. Übernahme von EU-Recht ins EWR-Abkommen (Anhänge oder Protokolle)</a>	158
17.3	<a href="#">Anhang 3. Rechtsübernahmeprozess</a>	159
<b>18</b>	<b><a href="#">Quellen</a></b>	<b>161</b>
18.1	<a href="#">Gesprächspartnerinnen und -partner</a>	161
18.2	<a href="#">Rechtsquellen und Abkürzungen</a>	162
18.3	<a href="#">Materialien</a>	164
18.4	<a href="#">Literatur</a>	166



Teil 1

Einleitung



# 1 Das Bestmögliche für die Demokratie herausholen

## 1.1 Die Frage nach dem demokratischen Minimalstandard Schweiz – EU

Überzeugen wird die Schweizerinnen und Schweizer, was der *Sache nach im Interesse der Schweiz, ihrer Menschen und Unternehmen* und ihrer *demokratischen Selbstbestimmung* liegt. Die öffentliche Diskussion darüber ist mitunter wenig sachlich. Einigermassen fest steht, dass Volk und Stände seit 1992 (dem EWR-Nein) *den bilateralen Weg überwiegend bestätigt* haben<sup>2</sup>. Zuletzt sprachen sie sich in der Abstimmung vom 27. September 2020 gegen die Volksinitiative «für eine massvolle Zuwanderung»<sup>3</sup> und damit gegen die Kündigung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit mit der EU aus, mit denselben Folgen für alle Verträge der sogenannten Bilateralen I. Obwohl der Initiativtext diese Frage nicht ausdrücklich gestellt hat, kann das Ergebnis nur so auslegt werden, dass die Schweizerinnen und Schweizer den bilateralen Weg mit der EU überwiegend weiterführen wollen.

Diese Volksentscheide sind ernst zu nehmen. Sie enthalten zwei Dimensionen:

Erstens die Interessen der Schweiz an der *Binnenmarktbeteiligung* durch *Weiterführung des bilateralen Weges*. Man kann bei der *Wohlfahrt* des Landes (Art. 2 Abs. 2 BV), bei der sozialen Sicherheit usw. ansetzen. Diese Interessen dürfen hier vorausgesetzt werden<sup>4</sup>. Ob die Interessen für alle gleich liegen, ist belanglos. Es ist jedenfalls unvernünftig, diejenigen zu behindern, die den Zugang zum Binnenmarkt suchen oder brauchen.

---

<sup>2</sup> Eine Übersicht der Direktion für europäische Angelegenheiten DEA über die Volksabstimmungen seit der Ablehnung des Beitritts zum europäischen Wirtschaftsraum EWR im Jahre 1992 findet sich unter <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/abstimmungen.html> (Liste DEA; besucht 19.2.2020) und eine Beurteilung aus jüngster Zeit hierzu in Oesch, Schweiz-EU, Rz. 61.

<sup>3</sup> Botschaft zur Begrenzungsinitiative BBl. 2019, 5027.

<sup>4</sup> Vgl. die jährlichen Berichte des Bundesrats zur Aussenwirtschaftspolitik (vgl. [Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik admin.ch](#) (besucht 1.2.2021); [Wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I admin.ch](#) (besucht 1.2.2021)).



Zweitens stellt sich die Frage nach der die Sicherung des Einflusses von *Volk und Ständen*, nach der Freiheit und den Rechten des Volkes sowie der Unabhängigkeit des Landes (Art. 2 Abs. 1 BV).

Das ist die grundsätzliche Diskussion um die *Rolle der Demokratie im Verhältnis der Schweiz zur EU*. Diese Debatte zur Demokratie ist bisher hierzulande zu kurz gekommen. Hier wird versucht, dazu sachliche Beiträge zu leisten. Die vorliegende Schrift widmet sich *allgemein dem Umgang mit der Demokratie in Verträgen zur Beteiligung der Schweiz am EU-Binnenmarkt*. Welche Anforderungen sind aus der Sicht der schweizerischen Demokratie an die Verträge Schweiz-EU zu stellen? Wie können sich die demokratischen Institutionen der Schweiz bestmöglich in die Anwendung von Binnenmarktabkommen einbringen? Wie ist die *Mitsprache von Volk und Parlament bei der Binnenmarktbeteiligung* auszugestalten? Der Entwurf zum Rahmenabkommen 2018 ist bei Marktzugangsabkommen der erste einschlägige Fall. Darum eignet er sich, die Demokratieproblematik allgemein zu untersuchen. Es gilt zu prüfen, welchen *minimalen Standard an Demokratie* das Rahmenabkommen bietet. Was können *Volk und Parlament* beitragen? Für diesen minimalen Standard sind namentlich drei Aspekte wichtig:

Erstens, der Einfluss des Volkes besteht *nicht bloss aus einem Verfahren, sondern aus Inhalt*. Demokratie meint mehr als das Recht, über das Ergebnis gesamthaft mit Ja oder Nein zu entscheiden. Demokratie verlangt, dass das Parlament die schweizerischen Interessen und die Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger im Zusammenwirken mit dem Bundesrat in den Inhalt der Entscheide einarbeitet. Die Stimmberechtigten müssen inhaltlich entscheiden können, ob das Ergebnis mit ihrem Willen zur Weiterführung des bilateralen Weges, z.B. durch Rechtsübernahmen zum Landwirtschaftshandel (AgrarA) oder zu den Konformitätsbewertungen (MRA), übereinstimmt und ob sich dafür eine Mehrheit findet, also der Volkswille dahinter steht. Das Volk soll über die Parlamentsentscheide befinden dürfen, die *den bilateralen Weg weiterführen* wollen. Dazu gehört *dem Volk das letzte Wort* (hinten Ziffer 11.5, 15).

Zweitens, das *Parlament muss aufgewertet* werden, um sich der *Mitte der schweizerischen Demokratie* anzunehmen, zwischen der Vorbereitung mit dem Bundesrat und den Entscheiden des Volkes zur Weiterführung des bilateralen Weges betreffend Rechtsübernahmen im Bereich der fünf für die Schweiz wichtigen Marktzugangsabkommen, stets in engem Zusammenwirken mit dem Bundesrat (hinten Ziffer 8 ff.).

Drittens, der Vertrag mit der EU muss sicherstellen, dass *der Einfluss von Volk und Parlament nicht durch die Gerichte, vorab den EuGH, überspielt wird*. Das wäre im Rahmenabkommen gewährleistet (hinten Ziffer 6.6.1, 7.2). Die Rolle der Demokratie muss wichtiger sein als diejenige der Gerichte. Die Verhältnisse im EWR lassen sich zwar nicht einfach mit denjenigen zwischen der Schweiz und der EU nach dem Entwurf zum Rahmenabkommen vergleichen. Dennoch darf man erwähnen: Die zahlenmässige Bedeutung des EFTA-Gerichtshofes ist klein<sup>5</sup> gemessen am Umfang der Beiträge der nationalen Parlamente der EWR/EFTA-Staaten (hinten Ziffer 5, vorab 5.4), rund 100mal geringer.

## 1.2 Keine Stellungnahme für oder gegen den Entwurf für ein Rahmenabkommen 2018

Soll die Schweiz mit der Europäischen Union (EU) ein «Rahmenabkommen»<sup>6</sup> abschliessen? Der Vertragstext verwendet die Kurzform «institutioneller Rahmen» (Präambel)<sup>7</sup>, bzw. hier umgangssprachlich «institutionelles Rahmenabkommen», abgekürzt auch *InstA*<sup>8</sup>.

Die vorliegende Schrift befasst sich *nicht* damit, ob dem Rahmenabkommen zuzustimmen oder ob es abzulehnen sei. Es ist wünschenswert, dass darüber eine *sachliche Debatte* geführt wird, und zwar öffentlich (hinten Ziffer 12.2.1). Die Würdigung fällt zurzeit schwer und ist mit Unsicherheiten behaftet. Es

---

<sup>5</sup> Die einigermaßen vergleichbaren Vorabentscheidungsverfahren beliefen sich jährlich von 2015 – 2020 in Norwegen 1 bis 8, Island 0 bis 4 und Liechtenstein 1 bis 8, total 26, 21 und 22 Fälle; selbst die Klagen der EFTA-Überwachungsbehörde von jährlich zu Norwegen 0 – 8, Island 0 – 11, Liechtenstein 0 – 5, total 2015 – 2020 8, 32, 5 Fälle (Auskunft des Registar des EFTA Gerichtshofes) ändern das Bild nicht.

<sup>6</sup> Zusammenfassungen bei Epiney, Überblick, passim; bei Oesch, Schweiz-EU, Rz. 101 ff.; bei Breitenmoser/Weyeneth, Rz. 978 ff.; und bei Tobler/Beglinger, passim.

<sup>7</sup> Ebenso in der Fussnote zu Art. 12 Abs. 6 InstA in der deutschen Übersetzung.

<sup>8</sup> So die Bundesverwaltung, siehe etwa <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen/institutionelles-abkommen.html> (besucht 12.11.2020).

liegt allein ein unfertiger Vertragsentwurf vom 23. November 2018 vor<sup>9</sup>. Er besteht in einem französischen Original. Die «inoffiziellen» deutschen und italienischen Fassungen sind nicht gesichert<sup>10</sup>. Unterlagen zum Rahmenabkommen stammen aus der Bundesverwaltung<sup>11</sup>. Der Bundesrat verlangt bei der EU «Klärungen»; der Umfang der Debatte mit der EU ist öffentlich nicht bekannt<sup>12</sup>. Offizielle Äusserungen des Bundesrates oder des Parlaments zum Vertragstext fehlen beim derzeitigen Verfahrensstand natürlich. Die von aussen wahrnehmbare Diskussion innerhalb des Parlaments beginnt erst in den Kommissionen. Insgesamt ist zum heutigen Zeitpunkt mindestens rechtlich von vorneherein bloss eine *Zwischenbeurteilung* möglich. Ob und in welcher Fassung das Rahmenabkommen *in Kraft treten* wird, ist *offen*. Daher ist es sinnvoll, dass diese Schrift, wo angezeigt, die *Möglichkeitsform (den Konjunktiv)* verwendet.

---

<sup>9</sup> Entwurf des Abkommenstextes in der massgebenden französischen Fassung mit dem Datum vom 23. November 2018, veröffentlicht am 7. Dezember 2018, in inoffizieller deutscher Übersetzung, ebenfalls unter dem Datum des 23. November 2018 mit dem Titel «Abkommen zur Erleichterung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt»; siehe hierzu [https://www.eda.admin.ch/dam/dea/fr/documents/abkommen/Acccord-inst-Projet-de-texte\\_fr.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/fr/documents/abkommen/Acccord-inst-Projet-de-texte_fr.pdf) für die französische Version und [https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/abkommen/Acccord-inst-Projet-de-texte\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/abkommen/Acccord-inst-Projet-de-texte_de.pdf) für die deutsche Version (besucht 19.1.2021).

<sup>10</sup> Siehe hierzu [https://www.eda.admin.ch/dam/dea/it/documents/abkommen/Acccord-inst-Projet-de-texte\\_it.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/it/documents/abkommen/Acccord-inst-Projet-de-texte_it.pdf) (besucht 19.1.2021).

<sup>11</sup> Im Quellenverzeichnis vgl. die Erläuterungen InstA, der Bericht Konsultation Rahmenabkommen und die Fragen und Antworten der Konsultationen durch den Bundesrat oder die Departemente, Juni 2019.

<sup>12</sup> Zum Stand der Bearbeitung des Dossiers zum institutionellen Abkommen siehe <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen/institutionelles-abkommen.html> (besucht 19.1.2021).

## 2 Überblick über die einzelnen Teile

Teil 1: Das Bestmögliche für die Demokratie aus den Verträgen zwischen der Schweiz und der EU herauszuholen ist das Ziel. Auszugehen ist vom überwiegenden Willen von Volk und Ständen, den bilateralen Weg weiterzuführen. Die *Diskussion über die Demokratie* in den bilateralen Beziehungen kam bisher zu kurz. Der Entwurf 2018 für ein Rahmenabkommen ist für die Marktzugangsabkommen der erste einschlägige Fall. Also lohnt es sich, ihn allgemein auf die Demokratieproblematik hin zu untersuchen. Keine Stellung wird dazu bezogen, ob diesem Entwurf zugestimmt oder ob er abgelehnt werden sollte.

Teil 2: Für die Frage nach der Demokratie ist es wesentlich, dass die EU-Zusammenarbeit das Ziel der *Binnenmarktbeteiligung* mit dem Ziel der *Wahrung der Eigenständigkeit des Drittstaates kombinieren* will. Die Brücke schlägt vor allem ein Staatsvertrag. Er sieht vor, dass die Rechtsübernahmen durch die EU und den Drittstaat parallel vorbereitet werden. Der jeweilige Vertrag befähigt die Drittstaaten, bei der Ausarbeitung der zu übernehmenden EU-Rechtsakte im EU-Gesetzgebungsverfahren teilzunehmen oder mitzuwirken, wie man in der Schweiz meist sagt, selbstverständlich ohne Stimmrecht, um die Interessen wahrzunehmen. Die EU ist parlamentarisch ausgebaut worden, auf der Ebene des EU-Parlaments und der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten. Wichtigstes Beispiel eines solchen Verhältnisses eines Drittstaates zur EU ist der EWR. Aus seinen Erfahrungen kann die Schweiz für die Anwendung des Rahmenabkommens gewinnen, vor allem betreffend die Übernahme von EU-Rechtsakten durch eine vertragliche Ordnung zwischen den EWR/EFTA-Staaten und der EU. Dagegen unterscheiden sich die Rollen von Parlament und Referendum der EWR/EFTA-Staaten wesentlich von denjenigen in der Schweiz.

Teil 3: Gemäss Rahmenabkommen steht die dynamische Rechtsübernahme durch die Schweiz im Vordergrund. Der *bilaterale Weg* soll weitergeführt werden, gestützt auf einen Vertrag der Schweiz mit der EU, der Demokratie ermöglicht. Grundlage ist das Schweizer Zusammenarbeitsmodell; es soll zu einem Rahmenabkommen führen, allerdings *beschränkt* auf einen engen Kreis von fünf Marktzugangsabkommen sowie allenfalls künftige Abkommen. Die Weiterentwicklung des EU-Rechts soll diese Abkommen mit der Schweiz einschliessen, und zwar grundsätzlich, systematisch und umgesetzt durch eine Rechtsübernahmepflicht. Die Regeln würden in einem Rechtsübernahmepro-

zess erarbeitet, der von den EU-Verfahren bis zu den Verfahren in der Schweiz zusammenhängt. Diese Regeln ermöglichen Demokratie: durch *Teilnahme* der Schweiz am EU-Gesetzgebungsverfahren und als Schranke zugunsten der Schweiz, vorab zugunsten der Rechte des Parlaments und dem Volksrecht des Referendums. Damit sind *automatische Rechtsübernahmen ausgeschlossen*. Meist werden die EU-Rechtsakte problemlos zu übernehmen sein. Ausnahmsweise wird die Schweiz sie ablehnen dürfen, allerdings mit den im Rahmenabkommen vereinbarten Folgen. Dies würde u.U. zum nach Rahmenabkommen obligatorischen, an sich unpolitischen, rechtlichen Streitbeilegungsverfahren führen. Es würde mit Verhandlungen, «um eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden», beginnen sowie u.U. über ein Schiedsgericht, allenfalls ein vertraglich beschränktes Zwischenverfahren vor dem EuGH, (verhältnismässige) Ausgleichsmassnahmen usw. fortgesetzt werden, aber keine (wie bei Schengen) einseitige Vertragsbeendigung durch die EU vorsehen.

Teil 4: Das Parlament kann für Rechtsübernahmen *aufgewertet* werden, indem es durch Beteiligung an der Gestaltung der Aussenpolitik seinen Einfluss in die Vorbereitung vorverlegt. Das Parlament und der Bundesrat können durch bestmögliches Zusammenwirken für die Schweiz insgesamt gewinnen. Das Parlament kann als Mittler zwischen der Vorbereitung durch den Bundesrat und den Entscheiden des Volks arbeiten. Dazu kann das Parlament gegenüber dem Bundesrat mitwirken. Die interparlamentarische Zusammenarbeit kann ergänzen. Vorbereitend können hauptsächlich die Kommissionen arbeiten, indem sie den Bundesrat in den EU-Gesetzgebungsverfahren begleiten. Sie können dazu beitragen, vertragskonforme und mehrheitsfähige Parlamentsentscheide zu erarbeiten, bei der Vorbereitung der Rechtsübernahmeentscheide durch den Bundesrat betreffend z.B. Landverkehr, Personenfreizügigkeit usw. Wenn das Parlament selbst die Rechtsübernahme ablehnt bzw. einen Staatsvertrag mit der EU nicht genehmigt, ist die Sache insoweit erledigt. Wenn das Parlament der Rechtsübernahme zustimmt, kann ein Referendum ergriffen werden. Im Hinblick darauf sind der Bundesrat und das Parlament mit seinen Kommissionen gefordert, alles zu unternehmen, dass das Volk nicht nur über Ja und Nein entscheiden kann. Die Stimmberechtigten werden an der Urne zwischen Ja oder Nein wählen, wenn sie überzeugt sind oder überzeugt werden können, dass sie über einen dem Rahmenabkommen und ihrem Willen entsprechenden Inhalt zur Rechtsübernahme entscheiden dürfen. Dann ist der Volksentscheid *keine inhaltslose Formalität* und wird die Demokratie nicht ausgehöhlt.

Anschliessend werden Fragen zur Information des Parlaments, zur Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere zum Verhältnis zwischen Kommissionsvertraulich-

keit und EU-Offenheit, ferner zur Organisation der Kommissionen und zu den Ressourcen sowie zur Mitwirkung der Kantone behandelt. Es folgen Überlegungen zur Notwendigkeit von weiteren Abklärungen und einzelnen Gesetzesänderungen.

Teil 5: Zum Schluss werden die Souveränitätsproblematik skizziert und die Rolle von Parlament und Volk zusammengefasst: Das Parlament hätte zur Entscheidvorbereitung stets ein gewichtiges Wort zu sagen und wäre befugt, Rechtsübernahmen abzulehnen. Zur Weiterführung des bilateralen Weges dagegen hätte das Volk das letzte Wort. Es darf die Weiterführung immer ablehnen. Die Schweiz muss dann freilich die Folgen tragen, die sie im Rahmenabkommen mit der EU für solche Fälle vereinbart hat. Der Beitrag des Parlaments hängt stark von seinem politischen Willen und Engagement ab.



## Teil 2

Kombination von  
Binnenmarktbeteiligung und  
Wahrung der Eigenständigkeit  
eines Drittstaates bei der  
Vorbereitung der Übernahme von  
EU-Recht





### 3 Öffnung des EU-Binnenmarkts zu Drittstaaten mit paralleler Vorbereitung der Rechtsübernahmen in der EU und in den Drittstaaten

Das Rezept heisst, die Binnenmarktbeteiligung mit der Wahrung der Eigenständigkeit von Drittstaaten zu kombinieren, wie dies seit langem im EWR geschieht. Die Brücke zwischen der EU und dem Drittstaat schlägt ein Beschluss des gemischten Ausschusses bzw. ein Staatsvertrag. Dessen Erarbeitung ermöglicht, dass die EU die Rechtsübernahmen mit einem Drittstaat parallel, möglichst zeitgleich vorbereitet. Der Drittstaat soll zur Wahrung seiner Interessen am EU-Gesetzgebungsverfahren (hinten Anhang 1) teilnehmen (mitwirken) dürfen, als Nicht-EU-Mitglied ohne Stimmrecht.

#### 3.1 Beteiligung von Drittstaaten am Binnenmarkt

##### 3.1.1 Ausweitung der Binnenmarktteilnahme auf Drittstaaten im Spannungsfeld von Homogenität und Eigenständigkeit

Das Rahmenabkommen soll in diesem Sinne *die Binnenmarktbeteiligung mit der Wahrung der Eigenständigkeit der Schweiz kombinieren*<sup>13</sup>. Ein Eckpfeiler der europäischen Integration ist der Binnenmarkt der EU<sup>14</sup>. Der Binnenmarkt funktioniert auf Dauer durch *Homogenität*, gesichert durch *einheitliches Recht*, durch eine einheitliche Rechtsetzung und Rechtsanwendung<sup>15</sup>. Damit die Binnenmarktbeteiligung allen, auch den Interessen eines Drittstaates, seiner Menschen und Unternehmen dient, muss dieses Recht überall, im ganzen Gebiet der EU und der mit dem Binnenmarkt verbundenen Drittstaaten gleich,

---

<sup>13</sup> Erläuterungen InstA, S. 5.

<sup>14</sup> Behrens, Rz. 2: Einheitliche Europäische Akte 1986 und Maastricht Vertrag 1992.

<sup>15</sup> Arioli, Ziffer 1.1.

diskriminierungsfrei und eben rechtssicher wirken. Da die EU ihr Recht laufend weiterentwickelt, gelingt das auf Dauer nur, wenn die Drittstaaten ihre Abkommen der EU regelmässig anpassen.<sup>16</sup>

Von ihrem ursprünglich einheitlichen Organisationsmodell hat sich die EU längst entfernt. In Reaktion auf die Ansprüche von (neuen) Mitgliedstaaten und die Krisen des letzten Jahrzehnte hat sich die EU zu einer *differenzierten Ordnung* entwickelt<sup>17</sup>. Sie gewährt ihren Mitgliedern Sonderregelungen. Die EU differenziert noch weiter, indem sie *den Binnenmarkt für besondere und privilegierte Beziehungen mit Drittstaaten öffnet* und sie daran teilhaben lässt<sup>18</sup>. Dieser Ansatz ist für Staaten gedacht, die zwar für eine EU-Mitgliedschaft qualifiziert wären, dennoch der EU aber nicht beitreten wollen oder können.

Diese Öffnung des Binnenmarkts für solche Drittstaaten verlangt, *Spannungen zwischen mehrfachen Zielen der EU und der Drittstaaten zu überwinden* (Delors-Initiative 1988<sup>19</sup>). Das erste Spannungsfeld bezieht sich auf die *Weiterentwicklung* des Binnenmarktrechts. Die EU muss den Binnenmarkt autonom und ungehindert weiterentwickeln und die Homogenität bewahren dürfen. Deshalb müssen sich die Abkommen mit am Binnenmarkt beteiligten Drittstaaten *regelmässig und parallel* an das sich weiter entwickelnde EU-Binnenmarktrecht anpassen. Dies liegt *im Interesse der EU und der Drittstaaten*. So können die gleichen Bedingungen garantiert werden. Wenn der Drittstaat das Recht der EU übernimmt, erspart er seinen Unternehmen Kosten und Risiken. Das zweite Spannungsfeld bezieht sich auf die *Eigenständigkeit der Drittstaaten*. Sie müssen an der Ausarbeitung der für den EU-Binnenmarkts massgebenden EU-Rechtsakte im EU-Gesetzgebungsverfahren in gewissem Masse teilnehmen dürfen (hinten Ziffer 3.2; Anhang 1). Nach der Ausarbeitung dieser Regeln müssen die Drittstaaten autonom entscheiden dürfen, ob sie einer Rechtsübernahme zustimmen oder sie ablehnen. Natürlich kann eine Ablehnung vereinbarte Folgen nach sich ziehen (hinten Ziffer 7).

---

<sup>16</sup> Zum ganzen Binnenmarktrecht Arioli, Ziffer 1.1 f., 3; zum ordnungspolitischen Ansatz der EU Behrens, Rz. 5 ff., 27 ff.

<sup>17</sup> Fossum, *Segmented political order*, S. 27 ff.; Batora/Fossum, S. 266 ff.; Frommelt, *Ausnahmeregelungen*, S. 101 ff.

<sup>18</sup> Zur Marktöffnung Behrens, Rz. 184 ff.

<sup>19</sup> Norberg/Johannson, S. 21 ff.

### 3.1.2 Notwendigkeit eines (Staats-)Vertrags

Die Überwindung der Spannungen und die Begründung dieser Verbindung zwischen der EU und dem Drittstaat ist selbstverständlich durch einen völkerrechtlichen Vertrag – landesintern meist *Staatsvertrag*<sup>20</sup> genannt – zwischen der EU und dem Drittstaat zu organisieren. Gewöhnlich wird über das Verhältnis des Drittstaates zur EU in einem gemischten Ausschuss verhandelt und beschlossen.

Für diese Beziehungen zwischen EU und Drittstaat haben sich *verschiedene Formen* der Verbindung entwickelt<sup>21</sup>. Die EU spricht von «Assoziierung» oder von «Assoziierungsabkommen» (so in Art. 217 AEUV), auch betreffend die Schweiz<sup>22</sup>. Ausserdem kann ein Drittstaat von sich aus seine (landeseigene) Rechtsordnung dem EU-Recht angleichen. Man nennt diese Form in der Schweiz (hinten Ziffer 6.1.1) gemeinhin «autonomer Nachvollzug»; damit kann indessen kein Zugang zum Binnenmarkt erwirkt werden.

### 3.1.3 Der EWR als wichtigstes Beispiel

Der EWR<sup>23</sup> (hinten Anhang 2) ist die *binnenmarktähnlichste Verbindung*, welche die EU mit Drittstaaten kennt. Heute besteht der EWR aus den EU-Mitgliedstaaten sowie aus Island, Liechtenstein<sup>24</sup> und Norwegen. Sie sind die drei *EWR/EFTA-Staaten*. Trotz EWR bleiben sie EFTA-Mitglieder, wie es die Schweiz ist. Die Beziehungen zu ihnen sind für die Schweiz bedeutungsvoll. Die EFTA<sup>25</sup> ermöglicht ihr, an deren Freihandelsaktivität teilzunehmen und die Verbindung mit den EWR/EFTA-Staaten besonders zu pflegen. Das *EWR-Abkommen* setzt sich zusammen aus dem Grundvertrag (mit 129 Artikeln), 22 Anhängen und 50 Protokollen sowie den relevanten EU-Rechtsakten (EU-Richtlinien, EU-Verordnungen, Entscheidungen usw.), auf die darin verwiesen wird. Der EWR enthält einen Mechanismus zur regelmässigen Übernahme der einschlägigen EU-Rechtsakte, mithin eine *Rechtsübernahmepflicht*.

---

<sup>20</sup> Häfelin et al., Rz. 1892.

<sup>21</sup> Fossum/Graver, S. 29 f., 31 ff.

<sup>22</sup> Herrfeld, in: Schwarze u. M., Art. 217 AEUV, Rz. 1, 8 f.; Bieber et al., § 37 Rz. 25, 28; Oesch, Europarecht, Rz. 842, 844; Oppermann et al., § 41 Rz. 4 f., 8; Behrens, Rz. 184, 193 ff.

<sup>23</sup> Behrens, Rz. 186 ff.; Fossum/Graver, S. 43 ff.; Mech, S. 35 ff.; der Bundesrat im Zusammenhang mit der Option EWR Beitritt: Evaluationsbericht 2010, S. 7312 ff.

<sup>24</sup> Zu den Besonderheiten des Wegs von Liechtenstein siehe Gstöhl/Frommelt, S. 174 ff.

<sup>25</sup> Vgl. z.B. den letzten, 59. Jahresbericht unter <https://www.efta.int/About-EFTA/news/EFTAs-Annual-Report-2019-517821> (besucht 7.5.2020).

Angepasst werden bei den Rechtsübernahmen meist die Anhänge. Das Muster des EWR ist anspruchsvoll<sup>26</sup>. Immerhin *funktioniert der EWR nun seit mehr als 25 Jahren*. Er wird von den EWR/EFTA-Staaten als Erfolg dargestellt<sup>27</sup>. Allerdings wird auch auf politische *Mängel* an Einfluss und Kontrolle, auf Parlaments- und Demokratiedefizite, ein Ungleichgewicht in den Machtverhältnissen, zeitliche Umsetzungsmängel, den teils schwierigen Umgang mit EU-Agenturen usw. hingewiesen (hinten Ziffer 5.5, 7.4)<sup>28</sup>.

Der EWR wird in der EU als *Referenzgrösse* benutzt, um andere Drittstaatenverbindungen zu beurteilen<sup>29</sup>. Die EU bemüht sich mit weiteren Drittstaaten, die für eine Teilnahme am Binnenmarkt geeignet sind, Regelungen zu vereinbaren, die dem EWR ähnlich sind. Die EU überprüft die Beziehungen zu den verschiedenen Drittstaaten, auch diejenigen zur Schweiz, periodisch, so geschehen 2019<sup>30</sup>.

### 3.2 Interessenwahrung durch Drittstaaten bei der Vorbereitung der Rechtsübernahme: «decision shaping»

Das *Zwei-Säulen-Prinzip*<sup>31</sup> soll die *Kombination* zwischen den Zielen der Ausweitung des weiter entwickelten EU-Rechts sowie der Wahrung der Eigenständigkeit des Drittstaats ermöglichen<sup>32</sup>. Zu diesem Zweck soll ein *Interessenausgleich*<sup>33</sup> erreicht werden. Diesen sollen die EU und der Drittstaat *gemeinsam vorbereiten*. Er gelingt eher, wenn die Drittstaaten *ihre Interessen*

---

<sup>26</sup> Vgl. die Auslegeordnung bei Frommelt, Prinzipien, S. 1 ff., oder Fossum/Graver, S. 45 ff., 84 f., 93 ff., 100 ff.

<sup>27</sup> Bericht 25 Jahre Liechtenstein im EWR, S. 37 f., 82 ff.; Gétaz, S. 9 f.; Norwegen im White Paper, S. 5.

<sup>28</sup> Fossum, Representation, S. 154 ff.; vgl. auch Oesch, Incorporation, S. 23 ff.

<sup>29</sup> Gétaz, S. 10 f., 14; Baur, decision shaping, S.18.

<sup>30</sup> Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zur Schweizerischen Eidgenossenschaft EU-Rat Schlussfolgerungen 2019, zum Rahmenabkommen vorab Ziffer 9 und 13, siehe <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/> (besucht 15.12.2020).

<sup>31</sup> EFTA Bulletin 2019, S. 9 ff.; Fossum/Graver, S. 42, 45 f.; Frommelt. Zwei-Pfeiler-Struktur, S. 2 f.; zum Verhältnis Schweiz-EU: Oesch, Europarecht, Rz. 905 ff.

<sup>32</sup> Epiney/Kern, Rz. 31 f.

<sup>33</sup> Vgl. Ambühl/Scherer, S. 2 f.

schon im EU-Gesetzgebungsverfahren wahrnehmen dürfen und nicht auf die Vertragsverhandlungen nach der Verabschiedung des zu übernehmenden EU-Rechtsakts vertröstet werden.

Die Schweiz und ihre damaligen EFTA-Partner bemühten sich ursprünglich, auf die Weiterentwicklung des EWR-Rechts einen gleichen Einfluss wie die EU-Mitgliedstaaten zu erreichen. Diese institutionelle Gleichstellung misslang. Die EWR-Verhandlungen endeten mit einer *«Integration ohne Mitentscheidung»*<sup>34</sup>. Um sich dennoch an den wirtschaftlichen Vorteilen des europäischen Wirtschaftsraumes zu beteiligen, musste die Gesetzgebungsautonomie der Europäischen Gemeinschaft (heute EU) über die Fortentwicklung ihres Rechts anerkannt werden. Normalerweise entwickelt jedes Gesetzgebungsorgan den Inhalt seiner künftigen Gesetze selbst. Anders hier: Die EWR/EFTA-Staaten, obwohl Nicht-EU-Mitglieder, erhielten das Recht, wenigstens am EU-Gesetzgebungsverfahren mittels *«decision shaping»* teilzunehmen (im Rahmenabkommen hinten Ziffer 10.3). Sie sollen bei der Ausarbeitung der EU-Rechtsakte *ihre Interessen wahrnehmen*, gleichsam als Gegengewicht zur Rechtsübernahmepflicht, um später einen *«blinden»* Nachvollzug zu vermeiden<sup>35</sup>. Für die EU ist das *«fremder»* Einfluss, von aussen.

---

<sup>34</sup> Botschaft EWR, vorab S. 47 ff., 50 f., 463; Evaluationsbericht 2010, S. 2075 ff.; Vahl/Grolimund, passim.

<sup>35</sup> Entner, S. 82.



## 4 Vorbereitung der Rechtsübernahme im EU-Gesetzgebungsverfahren

Die zu übernehmenden EU-Rechtsakte werden hauptsächlich im EU-Gesetzgebungsverfahren ausgearbeitet (hinten Anhang 1). Das Parlament eines Drittstaates sollte sich an dieser Vorbereitung beteiligen dürfen, um Einfluss zu nehmen, z.B. die Bundesversammlung durch Mitwirkung dem Bundesrat gegenüber. Die Parlamente in der EU sind heute aufgewertet, sowohl das EU-Parlament wie die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten, auch diese direkt auf der EU-Ebene.

### 4.1 Einflussnahme bei der EU-Kommission, dem EU-Rat und dem EU-Parlament

#### 4.1.1 Möglichst frühe Einigung im Gesetzgebungsverfahren

Der Ablauf des ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahrens (Art. 289, Art. 294 AEUV)<sup>36</sup> ist darauf angelegt, *möglichst frühzeitige Einigungen zu erreichen*<sup>37</sup>. Vorgesehen sind drei Lesungen (Art. 294 Abs. 3 bis 6 AEUV). Das EU-Parlament legt seinen Standpunkt in erster Lesung fest. Billigt der EU-Rat diesen Standpunkt, so ist der betreffende Rechtsakt so erlassen, wenn beide Organe keine Änderungen am Vorschlag der Kommission vorgenommen haben<sup>38</sup>. Das Parlament prüft dabei, ob das Subsidiaritätsprinzip beachtet ist<sup>39</sup>. Die *nationalen EU-Parlamente* dürfen entsprechende Einwände erheben (hinten Ziffer 4.2.2). Sonst ist in zweiter Lesung eine Einigung zu suchen (formeller Trilog zwischen EU-Rat, EU-Parlament und EU-Kommission Art. 294 Abs. 7 f. AEUV)<sup>40</sup>. Misslingt die Einigung zwischen EU-Parlament und EU-Rat in zweiter Lesung, wird in einem Vermittlungsausschuss eine Lösung gesucht (Art. 294 Abs. 10 bis

<sup>36</sup> Schoo, in: Schwarze, Art. 294 AEUV, Rz. 11 ff.

<sup>37</sup> Bieber et al., § 7 Rz. 18.

<sup>38</sup> Schoo, in: Schwarze, Art. 294 Rz. 20.

<sup>39</sup> Schoo, in: Schwarze, Art. 294 Rz. 23.

<sup>40</sup> Schoo, in: Schwarze, Art. 294 Rz. 38.



12 AEUV)<sup>41</sup>. In zweiter und dritter Lesung gelten Fristen von wenigen Monaten oder Wochen (Art. 294 Abs. 7 bis 14 AEUV). Der Entscheid fällt im EU-Rat je nach Politikbereich und Etappe einstimmig oder mit (qualifizierter) Mehrheit (Art. 238 AEUV), in EU-Kommission und EU-Parlament mit einfachem Mehr (Art. 250, Art. 231 AEUV)<sup>42</sup>.

Um eine *Einigung in einem Kompromiss bereits in erster Lesung* zu erreichen, hat das EU-Parlament im Verein mit dem EU-Rat und der EU-Kommission einen sogenannten *informellen Trilog* eingerichtet (nach dem Modell von Art. 324 AEUV)<sup>43</sup>. Hintergrund ist eine *Konsenskultur*<sup>44</sup>; hier kann die Schweiz anknüpfen (hinten Ziffer 11.3.2). Es wurde festgestellt, dass in den vergangenen 10 Jahren über 90% der Gesetzgebungsvorschläge in der ersten Lesung oder in einem frühen Stadium der zweiten Lesung abgeschlossen worden sind<sup>45</sup>. Das ordentliche Vermittlungsverfahren ist in den Hintergrund gedrängt worden<sup>46</sup>. Diese Entwicklung lässt sich an den Leitfäden der EU-Organe und deren Praxis ablesen<sup>47</sup>. Der informelle Trilog verändert das Gesetzgebungsverfahren<sup>48</sup>. Naturgemäss beschränkt er den Kreis der Beteiligten<sup>49</sup> und *erschwert gleichzeitig den Zugang von Drittstaaten*. Diese Einigungstendenz mit Stärkung des EU-Parlaments und Schwächung der Aussenseiter wie Drittstaaten haben die EWR/EFTA-Staaten erfahren<sup>50</sup>. Die Schweiz würde diese Erfahrung wohl mit dem Rahmenabkommen ebenfalls machen.

#### 4.1.2 Die EU-Organe

Die *EU-Kommission* besitzt neben Kontroll- und Durchführungsbefugnissen hauptsächlich das Initiativrecht (Art. 17 EUV)<sup>51</sup>. Letzteres bedeutet, dass die EU-Kommission *die Vorschläge* zur Gesetzgebung plant und vorbereitet; daraus entstehen die EU-Rechtsakte, die später unter die Rechtsübernahmepflicht fallen können. Die Schlussfolgerungen der EU-Kommission fliessen

---

<sup>41</sup> Schoo, in: Schwarze, Art. 294, Rz. 43 ff.

<sup>42</sup> Bieber et al., § 4 Rz. 53 ff.

<sup>43</sup> Bieber et al., § 7 Rz. 18; Benz/Broschek, S. 2 f.; Giersdorf, S. 27 ff.

<sup>44</sup> Oesch, Europarecht, Rz. 488; Epiney, dynamische Rechtsübernahme, S. 10.

<sup>45</sup> Giersdorf, S. 162, 163 ff.

<sup>46</sup> Giersdorf, S. 166 ff., 169 f.

<sup>47</sup> Giersdorf, S. 60 ff., 70 ff.

<sup>48</sup> Giersdorf, S. 143 ff.

<sup>49</sup> Giersdorf, S. 99 ff.

<sup>50</sup> White Paper, S. 9.

<sup>51</sup> Hix/Hoyland, S. 34 ff.; Nemitz, in: Schwarze, Art. 17 EUV Rz. 2 f.

in den abschliessenden Vorschlag an den EU-Rat und das EU-Parlament ein. Die EU-Kommission begleitet das darauffolgende Gesetzgebungsverfahren. Sie darf ihren Vorschlag sogar noch vor dem EU-Rat ändern oder zurückziehen (Art. 293 Abs. 3 AEUV)<sup>52</sup>. Sie nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil, um eine *Einigung* zu erzielen (Art. 294 Abs. 11 AEUV)<sup>53</sup>. Die EU-Kommission stützt sich auf Ausschüsse, zum einen Teil für die Vorbereitung der Rechtsetzung, zusammengesetzt aus Sachverständigen (auch Experten genannt) und Mitarbeitern der Mitgliedstaaten<sup>54</sup>, zum andern Teil zur *Durchführung*, soweit die EU-Kommission zuständig ist, mit teils spezifizierten eigenen Kompetenzen und gebildet aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der EU-Kommission<sup>55</sup>. Das System der Ausschüsse in der EU wird als *Komitologie*<sup>56</sup> bezeichnet.

Für Drittstaaten zeigen sich die EU-Kommission und ihre Dienststellen grundsätzlich zugänglich. Die EU-Kommission hat sich generell der Offenheit und Transparenz verschrieben (hinten Ziffer 4.1.3). Zudem verkehrt die Schweiz wie andere Drittstaaten mit einer Reihe von EU-Agenturen, z.B. mit der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA). Die Schweiz wird zu den von der EU erlassenen Regulierungen konsultiert und ist im EASA-Ausschuss beteiligt<sup>57</sup>.

Der EU-Rat und das EU-Parlament sind als gleichberechtigte Gesetzgeber für den Entscheid über die EU-Rechtsakte zuständig (Art. 14, Art. 16 EUV). In den meisten Fällen müssen sowohl der EU-Rat wie auch das EU-Parlament einem Rechtsakt zustimmen.

Der EU-Rat ist das wichtigste Organ, durch das sich die Mitgliedstaaten einbringen. Jeder Mitgliedstaat entsendet eine Vertretung. Der EU-Rat handelt für den Mitgliedstaat; seine Vertretungen folgen den Weisungen des Mitgliedstaats.

---

<sup>52</sup> Schoo, in: Schwarze, Art. 293 AEUV Rz. 19 ff.

<sup>53</sup> Schoo, in: Schwarze, Art. 294 AEUV Rz. 46.

<sup>54</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2&Lang=DE>; Oppermann et al., § 5 N 113.

<sup>55</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=de>; [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/comitology-register\\_de](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/comitology-register_de); Bieber et al., § 4 Rz. 111.

<sup>56</sup> Breitenmoser/Weyeneth, Rz. 350 ff.

<sup>57</sup> Oesch, Europarecht, Rz. 295; Grundlagen der «EASA» <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/sicherheit/internationales/europaeische-agentur-fuer-flugsicherheit--easa-.html> (besucht 1.4.2020).

tes<sup>58</sup>. Die Entscheidungen werden in der Regel durch den COREPER (Comité des représentants permanents) oder den Ausschuss der ständigen Vertreter oder Botschafter der Mitgliedstaaten (AStV)<sup>59</sup> inhaltlich vorbereitet. Sie stützen sich auf Vorbereitungen der *Arbeitsgruppen*<sup>60</sup> des Rates. In der Regel entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit.

Das EU-Parlament erfährt seit dem Lissabon-Vertrag – insbesondere seit der Einführung des informellen Trilogs (vorn Ziffer 4.1.1) – eine gestärkte Stellung. EU-Rat und EU-Kommission haben dem EU-Parlament mehr Raum gegeben; teilweise gewinnt der EU-Rat in jüngster Zeit durch die «Vergipfelung» Einfluss zurück<sup>61</sup>. Die Stärkung des EU-Parlaments läuft im Grunde auf eine *Schwächung von Drittstaaten wie der Schweiz* hinaus (hinten Ziffer 10.3.4). Informell ist das EU-Parlament indessen durchaus zugänglich<sup>62</sup>. Das EU-Parlament ist direkt und auf fünf Jahre gewählt (Art. 10 Abs. 2, Art. 14 EUV)<sup>63</sup>. Es ist von den übrigen EU-Organen unabhängig. Es entscheidet *von Sachgeschäft zu Sachgeschäft mit unterschiedlichen Mehrheiten*. Die einzelnen Abgeordneten sind frei und unabhängig, mit einem abgesicherten Statut<sup>64</sup>. Das EU-Parlament setzt kein Regierungs-Programm der EU-Kommission oder des EU-Rats um. Es bemüht sich um eigene Impulse, bestimmt Zeit, Dauer und Tagesordnung seiner Sitzungen selbst (Art. 232 AEUV). Es versteht sich als allgemeines Diskussionsforum, ermittelt Fakten, hört an, nimmt politische «Entschliessungen» an usw.<sup>65</sup> Die Geschäfte werden in der Regel in ständigen Ausschüssen vorberaten (Zusammensetzung auf je 2 ½ Jahre)<sup>66</sup>. Das EU-Parlament versteht sich als Arbeitsparlament mit Ausschüssen, ausgezeichnet durch Sachkunde und Effizienz<sup>67</sup>. Die Arbeit der Ausschüsse mündet in Berichte und Entschliessungsanträge; die Berichterstatter vertreten diese vor dem Plenum, eventuell begleitet durch Schattenberichterstatter der (anderen) Fraktionen.

---

<sup>58</sup> Oppermann et al., § 5 Rz. 69; Oesch, Europarecht, Rz. 212.

<sup>59</sup> Breitenmoser/Weyeneth, Rz. 164 ff.; Oppermann et al., § 5 Rz. 74.

<sup>60</sup> Arbeitsgruppen des EU-Rats zur Vorbereitung <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15119-2019-INIT/de/pdf> (besucht 20.1.2020).

<sup>61</sup> Oesch, Europarecht, Rz. 171; Oppermann et al., § 4 Rz. 17, § 5 Rz. 1; Weidenfeld, S. 54 ff; Hix/Hoyland, S. 34 ff., 54 ff.

<sup>62</sup> Die Mission (Botschaft) der Schweiz bei der EU kann durch ihren Vertreter beim Zugang zum EU-Parlament helfen.

<sup>63</sup> Schoo, in: Schwarze, Art. 14 EUV Rz. 4.

<sup>64</sup> Oppermann et al., § 5 Rz. 29 f.

<sup>65</sup> Schoo, in: Schwarze, Art. 14 EUV, Rz. 17.

<sup>66</sup> Schoo, in: Schwarze, Art. 14 EUV, Rz. 63 – 65.

<sup>67</sup> Oppermann et al., § 5 Rz. 23.

*Politische Parteien* mit praktischen politischen Alltagsaufgaben gibt es heute in der EU im Grunde nur in Form dieser *Fraktionen des EU-Parlaments*<sup>68</sup>. Die politischen Parteien aus der Schweiz benutzen mitunter diese Fraktionen für ihre Kontakte nach Brüssel. Ebenso kommen die Fraktionen mitunter in der interparlamentarischen Zusammenarbeit der Schweiz zum Zug (hinten Ziffer 10.6).

*Anders die nationalen Parlamente* der Nachbarstaaten der Schweiz: Sie folgen meist dem parlamentarischen System. Ihre Abgeordneten sind in die Regierungsmehrheit oder Oppositionsminderheit eingebunden. Sie werden schweizerische Anliegen nicht einfach je nach persönlichem Urteil unterstützen und nach «Brüssel» mitnehmen können. Sie stellen sich als Teil der Parlamentsmehrheit tendenziell hinter das EU-Handeln der Regierung oder eben als Angehörige der Opposition dagegen (hinten Ziffer 10.3.4).

### 4.1.3 Transparenz und Öffentlichkeit, auch im Internet

In der EU «handeln die Organe unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit» (Art. 15 AEUV). In der EU herrschen Offenheit und Transparenz<sup>69</sup>. Die EU will so ein Stück *partizipativer Demokratie* verwirklichen (Art. 11 Abs. 1 f. EUV)<sup>70</sup>. Diese Offenheit erleichtert Einflussnahmen aus der Schweiz in den EU-Verfahren, verursacht aber auch Spannungen (hinten Ziffer 12.3).

*In der digitalen Welt*<sup>71</sup> hat die Öffentlichkeitsarbeit in der EU eine neue Dimension erhalten. Heute wird fast alles im oder durch das Internet öffentlich behandelt (mit Ausnahmen wie dem Bereich der Verteidigung). Hauptportal der EU ist [www.europa.eu](http://www.europa.eu). Die *schweizerische Parlamentsarbeit* kann sich dort vor allem anhand der «In Vorbereitung befindlichen Rechtsvorschriften» mit dem «Verzeichnis aller Vorarbeiten in den Bereichen Rechtsetzung und Haushalt» über den Inhalt und den Stand der Bearbeitung von Vorlagen zu *künftig möglicherweise zu übernehmenden EU-Rechtsakten* orientieren. Insbesondere

---

<sup>68</sup> Oesch, Europarecht, Rz. 182.

<sup>69</sup> Oesch, Europarecht, Rz. 312 ff.

<sup>70</sup> Bieber et al, § 7 N 9; Biervert, in: Schwarze, Art. 11 N 1 f.

<sup>71</sup> «Die EU um Internet» bei Breitenmoser/Weyeneth, Rz. 331 ff.

benachrichtigt die EU-Kommission laufend über öffentliche Konsultationen zu den neuen Initiativen der EU-Kommission<sup>72</sup>; jedermann darf über die Website «Ihre Meinung zählt» teilnehmen<sup>73</sup>.

Das EU-Parlament und, wenn er als Gesetzgeber tagt, der EU-Rat tagen öffentlich<sup>74</sup> und die zugehörigen Ratsdokumente sind meist öffentlich zugänglich (Art. 16 Abs. 8 EUV; Art. 15 AEUV). COREPER und Rats-Arbeitsgruppen tagen nicht öffentlich, ihre Beschlüsse sind aber öffentlich<sup>75</sup>. Die parlamentarischen Ausschüsse treten ein- bis zweimal monatlich in Brüssel oder Straßburg zusammen; ihre Debatten sind öffentlich<sup>76</sup>. Ihre Protokolle sind öffentlich<sup>77</sup>. Das Plenum des EU-Parlaments ist umfassend zugänglich. Die EU arbeitet mit einem breiten Informationsangebot. Namentlich will die EU für ihre Entscheidungen externe Sachkompetenz, Interessen und Anliegen aus der Öffentlichkeit aufnehmen und durch Anhörungen einbeziehen. In (fast) allen Phasen des EU-Rechtsetzungsprozesses kann man sich einbringen und die eingegangenen Beiträge einsehen. Vereinfacht ist dies durch das Dokumentenregister, d.h. das öffentliche Register der Ratsdokumente. Es umfasst die vorbereitenden Gesetzgebungsdokumente, die Sitzungsdokumente (Tagesordnungen, Protokolle, Schlussfolgerungen, Abstimmungen, Ergebnisse) und die Pressemitteilungen<sup>78</sup>.

Lobbytätigkeit (vorn Ziffer 4.1.3) gehört zum politischen Prozess<sup>79</sup> und ist ein aktuelles Thema politischer Auseinandersetzung (Transparenzregister, Veröffentlichung der Liste der Treffen mit Lobbyisten usw.)<sup>80</sup>.

---

<sup>72</sup> Jedermann kann diese Veröffentlichungen kostenlos abonnieren: [SG-COMMISSION-AT-WORK-NOTIFICATIONS@ec.europa.eu](mailto:SG-COMMISSION-AT-WORK-NOTIFICATIONS@ec.europa.eu) (u.a. in den Amtssprachen des Bundes Art. 70 Abs. 1 BV).

<sup>73</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives\\_de?front-EndStage=OPC\\_LAUNCHED](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives_de?front-EndStage=OPC_LAUNCHED)

<sup>74</sup> Hix, in: Schwarze, Art. 16 N 47 ff.

<sup>75</sup> [consilium.europa.eu/de/](https://consilium.europa.eu/de/).

<sup>76</sup> Die Debatten sind öffentlich und werden in der Regel per Webstream übertragen: <https://www.europarl.europa.eu/committees/de/about/introduction> (besucht 15.12.20).  
<https://www.europarl.europa/committees/de/minutes.html>.

<sup>77</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/public-register/>.

<sup>78</sup> Bernath, Lobbymacht.

<sup>80</sup> Kleine Anfrage Deutscher Bundestag Bedürfnissache 19/15848 Sponsoring und Lobbyismus im Zusammenhang mit der deutschen EU- Ratspräsidentschaft (ab 1.7.2020) Antworten zu Ziffer 10 ff. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/162/1916296.pdf> (besucht 12.4.2020).

## 4.2 Aufwertung der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten

### 4.2.1 Die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten als zusätzliche Akteure im Mehrebenenparlamentarismus der EU

Die nationalen Regierungen dominierten lange Zeit die Entscheidungsprozesse in der EU. Diese Regierungen waren traditionell durch die nationalen Parlamente kontrolliert. Diese Kontrolle hat sich im Laufe der EU-Integration anscheinend abgeschwächt<sup>81</sup>. Nach den Einflussverlusten der nationalen Parlamente gegenüber den nationalen Regierungen und der EU schlug die Stunde des Lissabon-Vertrags (the «Treaty of Parliaments»<sup>82</sup>). Um dem *Parlamentsdefizit* zu begegnen, ergänzte der Lissabon-Vertrag die Strukturen der EU durch eine *repräsentative Demokratie mit mehr (Bürger- und) Parlamentseinfluss* (Art. 10 f. EUV)<sup>83</sup>.

In der EU wurde ein *Mehrebenenparlamentarismus* eingeführt<sup>84</sup>. Neben dem EU-Parlament wurden die nationalen EU-Parlamente als *zusätzliche Akteure mit Befugnissen unmittelbar auf der EU-Ebene* eingesetzt, unabhängig davon, was national verordnet ist: sie «tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei...» (Art. 12 EUV)<sup>85</sup>. Die EU ist damit ein Stück weit besser legitimiert. *Parlamentarisch* ist die EU dual konstruiert: einmal durch das EU-Parlament, dann durch die Parlamente der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten werden in der EU im Wesentlichen durch ihre Regierungen vertreten. Der Lissaboner Vertrag fordert oder betont, dass die nationalen Regierungen in den Mitgliedstaaten rechenschaftspflichtig sind (Art. 10 Abs. 2 Unterabsatz 1 und 2 EUV)<sup>86</sup>. Durch den Einbezug der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten auf der EU-Ebene werden die Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedstaaten dort erweitert repräsentiert.

---

<sup>81</sup> Rozenberg/Hefftl, in: Hefftl et al., Palgrave Handbook, S. 6 ff.; Mellein/Lesaar, in: Schwarze, Art. 12 EUV, Rz. 1 ff.; Benz/Broschek, S. 2 f.; Auel/Neuhold, S. 10; Hix/Hoyland, S. 132 ff.

<sup>82</sup> Auel/Neuhold, S. 10.

<sup>83</sup> Kröll/Lienbacher, Art. 10 Rz. 4 f., 16.

<sup>84</sup> Breitenmoser/Weyeneth, Rz. 90, 112; Bieber et al., § 3 Rz. 33; Benz, S. 17, 15 ff.; Maurer, S. 19 ff.; Abels/Eppler, S. 19 ff.

<sup>85</sup> Protokoll Parlamente, passim; Martini, in: SK-Lissabon, § 4 Rz. 6 f.

<sup>86</sup> Kröll/Lienbacher, in: Schwarze, Art. 10 EUV Rz. 14 f.

Die Schweiz trifft heute, gut 20 Jahre nach dem Inkrafttreten der Bilateralen I, auf eine *parlamentarisch ausgebaute EU*. Ist auch eine *Aufwertung des schweizerischen Parlaments* angezeigt?

#### **4.2.2 Befugnisse der nationalen EU-Parlamente direkt auf der EU-Ebene**

Die EU räumt erstmals den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten gewisse, *direkt im Lissabon-Vertrag* begründete Befugnisse ein, soweit hier wesentlich deren drei bzw. vier<sup>87</sup>: zur Information, zur Subsidiaritätskontrolle, zum politischen Dialog und zur interparlamentarischen Zusammenarbeit (Art. 12 EUV), alle schon in der *Vorbereitungsphase* der Ausarbeitung der Gesetzgebung:

Erstens hat die EU-Kommission die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten direkt und rechtzeitig mit einem grosszügigen *Informationsbestand* zu versehen. Diese Information ist die Grundlage der Teilnahme der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten. Die EU muss vorab die entsprechenden Konsultationsdokumente, die (jährlichen) Rechtsetzungsprogramme oder die Unterlagen zur EU-Ratsarbeit zuleiten (Art. 12 lit. a EUV; Art. 1 f., Art. 5 – 7 Protokoll Parlamente)<sup>88</sup>. Die Mitgliedstaaten konkretisieren den Umgang mit den von der EU stammenden Informationen. Sie haben u.a. die *Informationsbearbeitung zu organisieren*, etwa die Verantwortlichkeiten und die Prioritäten bei grossem Anfall an Informationen<sup>89</sup>.

Zweitens und hauptsächlich erhalten die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten die Befugnis zur *Subsidiaritätskontrolle* (Art. 5 Abs. 3, Art. 12 lit. b EUV)<sup>90</sup>. Sie ist eine bemerkenswerte Neuerung des Lissaboner Vertrages. Sie schafft ein «Frühwarnsystem». Die Subsidiaritätskontrolle ist ein Verfahren, das die nationalen Parlamente dazu befähigt zu verlangen, dass im Einzelfall die Kompetenzaufteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten darauf überprüft wird, ob sie die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit einhält. Die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten dürfen dazu eine *begründete Stellung-*

---

<sup>87</sup> Protokoll Parlamente, *passim*; Martini, in: SK-Lissabon, § 4 Rz. 7 f.; Auel/Neuhold, S. 26 ff.

<sup>88</sup> Meillein/Lesaar, in: Schwarze, Art. 12 Rz. 9 f.

<sup>89</sup> Auel/Neuhold, S. 35 ff.

<sup>90</sup> Protokoll Parlamente; Meillein/Lesaar, in: Schwarze, Art. 12 EUV Rz. 12 ff.; Oppermann et al, § 11 N 23 ff., Bieber et al., § 3 Rz. 31 ff., § 2 Rz. 64.

nahme einreichen<sup>91</sup>. Diese Intervention setzt voraus, dass sich die vorgeschriebene Anzahl nationaler Parlamente, z.B. ein Drittel der «Parlamentsstimmen»<sup>92</sup>, innert acht Wochen zu einer entsprechenden gemeinsamen Aktion zusammenfindet. Das bedingt einen erheblichen organisatorischen Aufwand<sup>93</sup>. Die EU-Kommission ist verpflichtet, zu einer derartigen Stellungnahme eine begründete Antwort zu erteilen und sie mit der Eingabe dem Unionsgesetzgeber vorzulegen, damit dieser sie allenfalls berücksichtigen kann<sup>94</sup>.

Die *qualifizierten regionalen Parlamente*, d.h. diejenigen mit Gesetzgebungsbefugnissen, dürfen durch die nationalen Parlamente zur Subsidiaritätskontrolle konsultiert (Art. 6 Protokoll Subsidiarität) bzw. angehört werden. Nach Berichten aus Baden-Württemberg scheint diese Beteiligung und namentlich die Bindung in gewichtigen Fällen dort nur beschränkt zu funktionieren. Sie sei zu kompliziert. Indessen sei dies der Preis für demokratische Teilhabe<sup>95</sup>. Wichtiger seien die indirekten Folgen wie die erhaltenen Informationen und die Zusammenarbeit mit anderen regionalen Parlamenten<sup>96</sup>.

Drittens und die Subsidiaritätskontrolle ergänzend hat sich der sogenannte *politische Dialog* entwickelt. Die EU soll nicht allein Bedenken zur Subsidiarität entgegennehmen. Die EU-Mitgliedstaaten sollen im Rahmen des EU-Gesetzgebungsverfahrens *positiv gestaltend* an einem politischen Dialog teilnehmen dürfen. Diese Befugnis ist schwergewichtig aus der sogenannten Barroso-Initiative entstanden<sup>97</sup>. Sie ist aus der «begründeten Stellungnahme» zur Subsidiaritätskontrolle hervorgegangen. Man hat diese Stellungnahme auf andere Gegenstände und andere Träger ausgeweitet. Der politische Dialog wird durch schriftlichen Austausch sowie durch gegenseitige Treffen umgesetzt, sei es bei der EU oder bei den Mitgliedstaaten durch Teilnahme von EU-Kommissionsvertretungen in Ausschüssen und mit Vertretungen der nationalen Parla-

---

<sup>91</sup> Art. 7 Abs. 1 Protokoll Subsidiarität; Mellein/Lesaar, in: Schwarze, Art. 12 EUV Rz. 16, 18; Bieber et al, § 7 Rz. 13.

<sup>92</sup> Nach der EU-Darstellung des «Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle» ist die niedrigste «Warnschwelle» (1/3 oder 1/4 der «Parlamentsstimmen»; «gelbe Karte») mit einer Überarbeitungspflicht der EU-Kommission bisher dreimal erreicht worden, siehe [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relation-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relation-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_de) (besucht 17.1.2020).

<sup>93</sup> Auel/Neuhold, S. 12 f.

<sup>94</sup> Protokoll 2 Art. 7, vorab Abs. 3 II; Bieber et al., § 2 Rz. 64.

<sup>95</sup> Hempfer, S.66 f., 72 ff., 80.; Mellein/Lesaar, Art. 12 EUV Rz. 28.

<sup>96</sup> Aribas/Högenauer, in: Hefftl et al., Palgrave Handbook, S. 133 ff., 145 ff., 148.

<sup>97</sup> Kreiling, S. 6 ff.; Auel/Neuhold, S. 12, 28; Rozenberg/Hefftl, in: Hefftl et al., Palgrave Handbook, S. 14; Neuhold/Smith, S. 675.



mente<sup>98</sup>. Der politische Dialog wird rege genutzt (über 500mal pro Jahr, 2018 am meisten durch die portugiesische Assembleia da República mit 99 Stellungnahmen). In den letzten Jahren haben sich auf diesem Weg viele nationale Parlamente z.B. mit dem Brexit befasst<sup>99</sup>. Über den Buchstaben des Lissabon-Vertrages hinaus hat sich das weite Feld des *informellen direkten politischen Dialogs* entwickelt. Diese informelle Teilnahme ist nach Auskunft aus der Praxis das *Hauptgebiet, auf dem ein Parlament eines EU-Mitgliedstaates an den EU-Angelegenheiten teilhaben* kann. Die EU-Kommission informiert und übermittelt ihre Dokumente auch für den politischen Dialog. Das Parlament eines EU-Mitgliedstaates darf in jedem geeigneten Zeitpunkt den EU-Organen eine Stellungnahme abgeben. Zugleich darf es der nationalen Regierung für deren Arbeit im EU-Rat eine landesrechtliche Stellungnahme zukommen lassen<sup>100</sup>. Die Rolle der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten ist auf die Teilnahme oder Mitwirkung beschränkt und enthält kein Mitentscheidungs- und kein Veto-Recht. Die EU-Kommission hat sich verpflichtet, Stellungnahmen der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten ebenfalls zu beantworten und sowohl die Eingaben wie die Antworten laufend zu veröffentlichen<sup>101</sup>.

Der politische Dialog steht wohl auch *Nicht-EU-Mitgliedern* offen und ist somit für die Schweiz interessant (hinten Ziffer 10.3.4). Öffentliche Konsultationen (vorn Ziffer 4.1.3) und andere Kanäle dienen ebenso dem Austausch.

Viertens ist die *interparlamentarische Zusammenarbeit in der EU* gewachsen (Art. 12 lit. f EUV), seit die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten eigene Akteure auf der EU-Ebene sind<sup>102</sup>. Sie steht auch *Drittstaaten* wie die EWR/EFTA-Staaten offen<sup>103</sup>. Diese Zusammenarbeit soll die Eigenständigkeit der einzelnen

---

<sup>98</sup> EU-Kommission, Beziehungen zu den nationalen Parlamenten, siehe [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_de) (besucht 18.1.2020).

<sup>99</sup> Kreiling, S. 7 f.; Auel/Neuhold, S. 28.

<sup>100</sup> Ein Beispiel aus Deutschland: Beschluss des Bundesrates Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze mit Antwort der EU-Kommission vom 29. 5. 2018, siehe [https://www.bundesrat.de/Shared-Docs/Bedürfnissachen/2018/0001-0100/17-18\(B\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/Shared-Docs/Bedürfnissachen/2018/0001-0100/17-18(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1) (besucht 18.1.2020).

<sup>101</sup> <https://ec.europa.eu/> (besucht 29.12.2019).

<sup>102</sup> Protokoll Parlamente, Art. 9; Kreiling, S. 10 ff.; Oppermann et al., § 5 Rz. 40; Bieber et al et al., § 4 Rz. 37 f.; Mellein/Lesaar, in: Schwarze, Art. 12 EUV N 40; Rozenberg/Hefftl in: Hefftl et al., Palgrave Handbook. S. 13 f., 20.

<sup>103</sup> Bieber et al et al, § 4 Rz. 38.

nationalen Parlamente wahren helfen und die Beziehungen zu anderen nationalen Parlamenten und zum EU-Parlament fördern<sup>104</sup>. Das EU-Parlament hat die DEEA geschaffen, eine Delegation für die Zusammenarbeit mit den nordischen Ländern und mit der Schweiz<sup>105</sup>. Die interparlamentarische Zusammenarbeit soll *organisatorische Aufbauarbeit leisten und den Erfahrungsaustausch pflegen*<sup>106</sup>. Dafür werden Konferenzen organisiert. Wichtig sind für die Schweiz namentlich die Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU-Mitgliedstaaten (EU-PPK)<sup>107</sup> und die Treffen der Vorsitzenden der Ausschüsse, die für die vom Rahmenabkommen «betroffenen Abkommen» zuständig sind. Im Rahmen dieser Konferenzen finden gemeinsame Sitzungen, Kontakte der (Parlaments-)Verwaltungen<sup>108</sup> usw. statt.

Es ist gelungen, die für die Schweiz wichtige Verbindung zur COSAC (hinten Ziffer 4.2.2, 10.6)<sup>109</sup>, der Konferenz der Konferenz der Europaausschüsse (EU-Ausschüsse der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten, zuständig für EU-Angelegenheiten), einzurichten. Der Name ist historisch begründet französisch: «Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires»<sup>110</sup>. Die COSAC bietet einen Austausch von Informationen und Anregungen zu bewährten Praktiken der EU-Parlamentstätigkeit. Sie wird ergänzt durch die IPEX *The Platform for EU Interparliamentary Exchange* oder die Plattform für den interparlamentarischen Austausch, mit den einschlägigen Dokumenten

---

<sup>104</sup> Protokoll Parlamente, Art. 9 f.

<sup>105</sup> <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/deea/about/introduction> (besucht 24.1.2021).

<sup>106</sup> Zu dieser Suche nach der «best practice»: jährlicher Überblick etwa in «Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der EU Jahresbericht»  
[http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/c5a585fb-261c-47eb-86f2-19490771ef4/L015863-BROC-A4-DE\\_WEB.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/c5a585fb-261c-47eb-86f2-19490771ef4/L015863-BROC-A4-DE_WEB.pdf) (besucht 19.1.2020); allgemein: Benz/Broschek, S. 2, 10 ff.; Auel et al: Hefftl et al., Palgrave Handbook, S. 60 ff., 88 f., 103 ff.

<sup>107</sup> EU-Sprecherkonferenz <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do> (besucht 1.2.2020).

<sup>108</sup> Högenauer, S. 55 ff.

<sup>109</sup> «Konferenz der parlamentarischen Gremien, die auf die Angelegenheiten der Parlamente der Union der Europäischen Union spezialisiert sind», siehe <https://www.parlament.gv.at/PERK/PI/PKON/COSAC/index.shtml>; die COSAC-Website wird soweit bekannt in die IPEX-Plattform integriert; Mellein/Lesaar, in: Schwarze, Art. 12 EUV Rz. 41 ff.

<sup>110</sup> Kreiling, S. 11.

vorab zu den Rechtsetzungsentwürfen und Veranstaltungen<sup>111</sup>. Die Schweizer Delegation ist seit 2014 zu den einschlägigen Veranstaltungen der COSAC als besonderer Gast (mit Rederecht) eingeladen<sup>112</sup>.

### 4.2.3 Reformen der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten – Beispiele aus Dänemark, Frankreich und Deutschland

Der Lissaboner Vertrag hat die EU-Mitgliedstaaten zu *Parlamentsreformen angeregt*<sup>113</sup>. Was diese insgesamt erreicht haben, wird diskutiert<sup>114</sup>. Die klassischen Themen des Parlamentarismus sind auf nationaler Ebene geregelt: Information, Öffentlichkeit, Kontrolle, Organisation (Plenum und Kommissionen), Mitwirkung usw.<sup>115</sup>. Diese Regelungen können insgesamt ein «starkes» oder ein «schwaches» Parlament ausmachen. Man kann verschiedene Typen *nationaler Parlamente* unterscheiden: Solche mit Schwergewicht auf Kontrolle («Government Watchdog»), auf Gestaltung («Policy Shaper») oder etwa auf der Öffentlichkeitsrolle («Public Forum»)<sup>116</sup>. Diese Reformen wurden teils auf der Grundlage von im Rahmen der COSAC (vorn Ziffer 4.2.2) erstellten *internationalen Vergleichen*<sup>117</sup> erarbeitet. Mehrere vergleichende Studien sind entstanden<sup>118</sup>, herausragend die umfassende «OPAL-Untersuchung» (Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty)<sup>119</sup> und die wissenschaftliche Bearbei-

---

<sup>111</sup> <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/neparliaments.do> (besucht 6.5.2020).

<sup>112</sup> Jahresbericht 2018 der Delegation, Ziffer 4.2.

<sup>113</sup> Martini, in: SK-Lissabon, § 4 Rz., 9, 12.

<sup>114</sup> Neuhold/Smith, S. 668 ff.

<sup>115</sup> Benz/Broschek S. 3 ff., 19 ff.; Rozenberg/Heftler, in: Heftler et al., Palgrave Handbook, S. 27 ff., S. 70, 71, hinten Anhang 4: Tabelle S. 30.

<sup>116</sup> Rozenberg/Heftler, in: Heftler et al., Palgrave Handbook, S. 27 ff.; Auel et al., in: Heftler et al., Palgrave Handbook, S. 61 ff., 88 f.; Neuhold/Smith, S. 668 ff., 678.

<sup>117</sup> Vatter, Einleitung, S. 55 ff.

<sup>118</sup> Schon 1995 z.B. Norton, passim; später Auel/Neuhold, S. 14 ff., Benz/Broschek S. 2 ff., 7 ff., und Martini, in: SK-Lissabon, § 4 Rz. 13 ff.

<sup>119</sup> Auel et al., in: Heftler et al., Palgrave Handbook, S. 61, 66 ff., Liste der berücksichtigten Kammern S. 90 f.; siehe [https://www.researchgate.net/figure/OPAL-score-of-formal-institutional-strength-in-EU-affairs\\_fig1\\_271649884](https://www.researchgate.net/figure/OPAL-score-of-formal-institutional-strength-in-EU-affairs_fig1_271649884) (besucht 12.1.2020).

tung im Palgrave Handbook im Jahr 2015<sup>120</sup>. In den letzten Jahren sind weitere derartige Abklärungen durchgeführt worden, z.B. über die Situation in Österreich<sup>121</sup>.

Drei Beispiele deuten an, was nationale Parlamentsreformen erreicht haben. Wegen seines Mandatierungssystems wird das *dänische Modell eines starken Parlaments* gepriesen (ähnlich Finnland und Schweden)<sup>122</sup>. Dänemark kennt ein parlamentarisches System besonderer Art (Vielparteiensystem, Tradition der Minderheitsregierungen usw.). Die EU-Angelegenheiten sind meistens an den Europaausschuss delegiert und bei ihm zentralisiert. Er erteilt ein Mandat für die Beratung im EU-Rat. Der zuständige Minister beantragt dem Europaausschuss den Mandatstext mündlich (kurz vor der EU-Ratssitzung). Das Mandat wird erteilt, wenn keine Mehrheit widerspricht. Der Ausschuss entscheidet so, dass sich im Plenum des dänischen Parlaments mutmasslich keine Mehrheit gegen das Mandat bzw. den EU-Rechtsakt bilden wird. Sonst droht ein Missbrauchsvotum. Der Ausschuss erwartet, dass sich die Regierung an das Mandat hält. Das Arrangement ist so politisch abgesichert.

Dem dänischen Modell eines starken Parlaments kann man das *französische Modell eines schwachen Parlaments* gegenüberstellen. Frankreich ist durch ein Präsidialsystem geprägt. Zwar bestehen Befugnisse des Parlaments gegenüber der Europapolitik der Regierung, aber seine «Entschliessungen» sind unverbindlich, dienen höchstens der politischen «Rückenstärkung» der Regierung. Im Kern ist das französische Parlament ins (Präsidial-)System eingebunden. Das Parlament ist weder Kontrollorgan («Government Watchdog») noch Mitgestalter («Policy shaper»). Man hat es bezüglich der Europapolitik als blosses Expertengremium und politisches Diskussionsforum charakterisiert. Immerhin kann es eine gewisse Öffentlichkeit herstellen, was die Regierung indirekt beeinflussen kann<sup>123</sup>.

In Deutschland wirkt das Parlament gestaltend an der EU-Politik mit, und zwar primär durch Stellungnahmen zu allen EU-Angelegenheiten, insbesondere zu

---

<sup>120</sup> Hefftl et al., Palgrave Handbook, passim, etwa ab 2010, in der Umsetzungsphase des Lissabon Vertrages.

<sup>121</sup> Miklin, in: Hefftl et al., Palgrave Handbook, S. 395. Die Länderberichte bei Hefftl/Neuhold/Rosenberg/Smith, Palgrave Handbook, passim.

<sup>122</sup> Schymik, S. 6 ff., S. 10 ff. (Anhang über die Arbeitsweise des Europaausschusses); Buskjoer Christensen, S. 275 ff.; Martini, in: SK-Lissabon, § 4 Rz. 42 ff., 45, 51.

<sup>123</sup> Art. 84-4 CF; Thomas/Tacea, in: Hefftl et al., Palgrave Handbook, S. 170 ff.; Martini, in: SK-Lissabon, § 5, Rz. 66 ff.

den Vorhaben der Union gegenüber der Bundesregierung<sup>124</sup>. Die Regierung muss vor einem Positionsbezug in der EU dem Parlament Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Nimmt das Parlament Stellung, so hat die Regierung diese zu berücksichtigen, u.a., indem sie über die Behandlung in der EU laufend informiert, sodass sich das Parlament einschalten kann. Aus wichtigen aussen- oder integrationspolitischen Gründen darf die Bundesregierung eine abweichende Entscheidung treffen<sup>125</sup>. In der EU sind häufig Verhandlungen nötig. Entsprechend wird anscheinend auch landesintern mit dem Parlament vor dem abschliessenden EU-Entscheid ein Einvernehmen gesucht. Der deutsche Bundesrat (die Länderkammer, neben dem Bundestag) hat erhebliche Mitbestimmungsbefugnisse (Art. 23 Abs. 5 und 6 GG). Seine Stellungnahme ist für die Bundesregierung «massgebend», wenn das Vorhaben im «Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betrifft»<sup>126</sup>. Bemerkenswert sind die Randbedingungen, die das *deutsche Bundesverfassungsgericht* zugunsten des Parlaments gesetzt hat<sup>127</sup>. Es verlangt, hauptsächlich vor einer Beschlussfassung in «Brüssel», eine positive Ermächtigung der Regierungsvertretungen durch das Parlament. Ohne diese muss die Regierungsvertretung in bestimmten Fällen die EU-Vorlage ablehnen. Es gilt ein *Parlamentsvorbehalt*<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> Art. 23 Abs. 2 f. GG; § 8 EUZBBG; «Die Bundesregierung legt die Stellungnahme des Bundestages ihren Verhandlungen zugrunde...» (Art. 8 Abs. 2 EUZBBG); Mitwirkung durch Stellungnahme: Saberzadeh, in: SK-Lissabon, § 13 Rz. 55 ff.

<sup>125</sup> Reissmann, in: SK-Lissabon, § 14 Rz. 138 ff.

<sup>126</sup> § 5 Abs. 2 EUZBLG.

<sup>127</sup> Lhotta, in: SK-Lissabon, § 5, Rz. 20 ff.

<sup>128</sup> Martini, in: SK-Lissabon, § 4, Rz. 25.

## **5 Vorbereitung der Rechtsübernahme durch die EWR/EFTA-Staaten im EU-Gesetzgebungsverfahren und in Vertragsverhandlungen mit der EU**

Die Schweiz kann aus Ähnlichkeiten bei der Vorbereitung der Rechtsübernahmen im EWR gewinnen (hinten Anhang 2). Das trifft vor allem auf die Verhandlungen im Gemeinsamen EWR-Ausschuss bzw. über den Staatsvertrag (mit möglichen Anpassungen oder Präzisierungen) sowie auf die Behandlung der Nichtübernahme oder der Verzögerung von Rechtsübernahmen zu. Es bestehen auch Unterschiede zwischen der Stellung und Rolle der EWR/EFTA-Staaten und der Schweiz gegenüber der EU. Parlament und Referendum spielen in den EWR/EFTA-Staaten eine andere Rolle als in der Schweiz. Auffällig sind auch Unterschiede zwischen dem EWR-Vertrag und dem Entwurf des Rahmenabkommens, indem der EWR nur eine mit Schwergewicht politische Streitbeilegung kennt und bei ihm die Vertragsbeendigung in der Hand der EU liegt.

### **5.1 Regelmässige Anpassung ans EU-Recht im EWR**

#### **5.1.1 Rechtsübernahmepflicht zwischen Binnenmarktbeteiligung und Wahrung der Eigenständigkeit**

Für die EWR/EFTA-Staaten ist der EWR der Weg, den Menschen und Unternehmen einen erleichterten, diskriminierungsfreien und dynamischen Marktzugang zu gewährleisten, ohne die Eigenständigkeit der EWR/EFTA-Staaten aufzugeben (vorn Ziffer 3.1.1). Hintergrund sind die laufende Weiterentwicklung der Binnenmarktregeln durch die EU sowie die unvermeidbare Rechtsübernahmepflicht durch die EWR/EFTA-Staaten. Das EWR-Abkommen begründet grundsätzlich keine Supranationalität (ausser bei der Überwachung

und der Gerichtsbarkeit). Es werden keine Rechtsetzungsbefugnisse übertragen<sup>129</sup>. Die *Eigenständigkeit* der EWR/EFTA-Staaten ist gewahrt (Art. 97 ff. EWR-Abkommen).

Zur gemeinsamen Vorbereitung der Rechtsübernahmen haben die EWR/EFTA-Staaten und die EU eine *Mischung von zwei Verfahren* (Art. 89 bis 104 EWR-Abkommen) eingerichtet: *Vorbereitend* wirkt das EU-Gesetzgebungsverfahren. Dort werden die EU-Rechtsakte ausgearbeitet und dort dürfen die EWR/EFTA-Staaten ihre Interessen einbringen (Art. 99 – 101 EWR-Abkommen; vorn Ziffer 3.2). *Verbindlich* wird der zu übernehmende EU-Rechtsakt durch Aufnahme in den im Gemeinsamen EWR-Ausschuss erarbeiteten Beschluss bzw. in die Erarbeitung eines Staatsvertrags<sup>130</sup>. Diesem muss dann innerstaatlich zugestimmt werden (Art. 102 f. EWR-Abkommen; hinten Ziffer 5.4).

### 5.1.2 EWR-Relevanz des EU-Rechtsakts

Das EWR-Abkommen ist anwendbar, wenn der zur Übernahme vorgesehene EU-Rechtsakt «EWR-relevant» ist<sup>131</sup>. Dies trifft zu, wenn die EU «einen Rechtsakt auf einem unter dieses Abkommen fallenden Sachgebiet erlässt» (Art. 102 Abs. 1, analog Abs. 3 EWR-Abkommen). Meistens drängt sich dazu eine klare Antwort auf. Ist dies nicht der Fall, wird eine nähere Auslegung notwendig. In der Praxis besteht dabei ein gewisser, meist kleiner *Spielraum*<sup>132</sup>. Die EWR-Relevanz ist vorhanden, wenn der fragliche EU-Rechtsakt zum EWR-Text bzw. -Anhang gehört oder diesem gehören soll<sup>133</sup>. Darüber haben sich Meinungsverschiedenheiten z.B. zwischen der EU und Norwegen wegen der räumlichen Anwendbarkeit einer EU-Richtlinie auf den Kontinentalsockel ergeben<sup>134</sup>. Da kein (rechtliches) Streitbeilegungsverfahren besteht, muss ein-

---

<sup>129</sup> Krunke, S. 79 ff.; Arnesen/Fredriksen, in: Arnesen et al., Art. 1 Rz. 1 ff., 11; Fossum/Graver, S. 45 ff.; Mech, S. 69 f.; Thorhallsson, Iceland and the EEA, S. 2 f.; Oesch, Europarecht, Rz. 77; Frommelt, Prinzipien, S. 1 f.

<sup>130</sup> Entner, S. 90.

<sup>131</sup> Bericht 25 Jahre Liechtenstein im EWR S. 35; White Paper, S. 1 ff.; Entner/Isaksen, S. 5 f., 7; Baur, Decision-Making, S. 53 f., 55, 57 ff.; Finstad, in: Arnesen et al, General Report, S. 74 ff. Rz. 42 f., 46 ff.; Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen et al, Art. 102 Rz. 11 ff.

<sup>132</sup> Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen et al, Art. 102 Rz. 11.

<sup>133</sup> Baur, decision-shaping, S. 23 f.

<sup>134</sup> White Paper, S. 13 ff; zu diesen Differenzen über die Entwicklung des EU-Rechts: Finstad, in: Arnesen et al, General Reports, S. 77 f. Rz. 49 ff.

vernehmlich entschieden und eine politische Lösung gesucht werden<sup>135</sup>. An sich wird die EWR-Relevanz formell erst erörtert, wenn der EU-Rechtsakt vorliegt<sup>136</sup>, also in der Phase der Verhandlungen im Gemischten Ausschuss. In der Praxis wird dieser Beschluss auf Verwaltungsebene vorbereitet<sup>137</sup>. Im Interesse einer Konfliktvermeidung haben EWR/EFTA-Staaten für die EWR-Relevanz Kriterienlisten erarbeitet<sup>138</sup>. Genau darum sollte diese Frage früh behandelt werden, wie die Erfahrung Norwegens zeigt. Dann sind Konsenslösungen eher erreichbar<sup>139</sup>.

### 5.1.3 Einbezug Dritter

In oder vor diesem Verfahrensstadium der Verhandlungen im Gemischten Ausschuss werden mitunter Dritte (Private, Unternehmen usw.) in einem Konsultationsverfahren einbezogen<sup>140</sup>. Man setzt dazu gelegentlich Informationsblätter ein<sup>141</sup>. Teils haben Dritte schon früher die Gelegenheit, sich einzubringen (z.B. ergänzend zu Sachverständigen vor der EU-Kommission)<sup>142</sup>. Aus Liechtenstein wird von einem organisierten Einbezug von Wirtschaftskreisen, sogenannten EWR-Kontaktpersonen, bereits während der Ausarbeitung des EU-Kommissionsvorschlages berichtet<sup>143</sup>.

---

<sup>135</sup> White Paper, S. 15

<sup>136</sup> Entner, S. 89.

<sup>137</sup> Dystland/Finstad/Sorebo, in: Arnesen et al, Art. 102 Rz. 22.

<sup>138</sup> EFTA Bulletin 2019, «Ckecklist for new EU-Acts», S. 54 f.; Norwegen arbeitet mit einer solchen Liste von Kriterien, Island entsprechend, faktisch auch Liechtenstein nach Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 102 Rz. 14 ff.

<sup>139</sup> White Paper, S. 9.

<sup>140</sup> Etwa Norwegen: Es gibt ein Handbuch für diese Konsultationsverfahren auf Norwegisch, sieht auf der Website der Regierung: <https://www.regjeringen.no/en/find-document/consultations/id1763/> mit Beispielen (besucht 19.6.2020).

<sup>141</sup> Auskunft des Verbindungsbüros von Norwegen.

<sup>142</sup> Liechtenstein: Entner, S. 87; Island: Auskunft EFTA Sekretariat.

<sup>143</sup> Entner, S. 87;



## 5.2 Teilnahme gegenüber der EU-Kommission, dem EU-Rat und dem EU-Parlament

### 5.2.1 Informationspflicht der EU

Die EU-Kommission initiiert das Verfahren auf EU- und damit EWR-Ebene und *arbeitet die Kommissionsvorschläge aus*. «Sobald» sie neue Rechtsvorschriften *«ausarbeitet»*, zieht sie Sachverständige bei (Art. 99 Abs. 1 EWR-Abkommen). Die Sachverständigen werden in ihren Arbeitsgruppen für die Erfüllung ihrer Aufträge informiert. Wenn der Vorschlag fertig ist, übermittelt die EU-Kommission ihn dem EU-Rat und dem EU-Parlament sowie den EWR/EFTA-Staaten. Auf Antrag einer Vertragspartei findet ein Meinungsaustausch statt (Art. 99 Abs. 2 EWR-Abkommen). Die *Verhandlungen* zur Erarbeitung eines Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses bzw. eines Staatsvertrags<sup>144</sup> starten auf *Seite der EFTA* an sich damit, dass die EU die EWR/EFTA-Staaten über den «Erlass der entsprechenden neuen Rechtsvorschriften» *unterrichtet* (Art. 102 Abs. 1 EWR-Abkommen). Die Information für die Parlamente der EWR/EFTA-Staaten erfolgt *direkt durch das EFTA-Sekretariat oder* für Norwegen durch das norwegische Verbindungsbüro in Brüssel. Tatsächlich verschaffen sie sich die Information aus der Internet-Publikation des EU-Amtsblattes selbst. Das *norwegische Parlament* publiziert die EU-Kommissionsvorschläge *auf seiner Website* und in einem Newsletter.

### 5.2.2 Beizug von Sachverständigen in Ausschüssen der EU-Kommission

Die EU-Kommission kann für ihre Ausschüsse «Sachverständige der EFTA-Staaten» zur Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften oder zur Ausübung der Durchführungsbefugnisse nach deren Fachwissen für die entsprechenden Befugnisse beiziehen (Art. 99 Abs. 1, Art. 100, Art. 101, Art. 81 EWR-Abkommen)<sup>145</sup>. Wenn sie in der EU auf Sachverständige zurückgreift, muss sie auch Sachverständige der EWR/EFTA-Staaten beiziehen<sup>146</sup>. Formell werden diese nicht durch die EWR/EFTA-Staaten bestimmt; die EU-Kommission ernennt die Sachverständigen. Sie arbeiten gestützt auf ihr Fachwissen und ohne

---

<sup>144</sup> Entner, S. 90; Isaksen, S. 58 ff., S. 62 ff., S. 64.

<sup>145</sup> Botschaft EWR, S. 51, 464, 469 f.; Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 99 Rz. 1 ff.; Mech, S. 130 ff.

<sup>146</sup> Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 99 Rz. 2 f.

Instruktion der Regierungen<sup>147</sup>. Gewicht kommt ihrer Stellungnahme je nach deren Qualität, Effizienz sowie Akzeptanz zu (hinten Ziffer 11.6). Die Sachverständigen sind keine politischen Vertreter der Staaten<sup>148</sup>. Tatsächlich gehören sie häufig der jeweiligen Verwaltung der Staaten an, die sie entsenden<sup>149</sup>. Sie übermitteln faktisch auch nationale Positionen, um spätere Konflikte zu vermeiden<sup>150</sup>. Die Sachverständigen suchen einen Konsens; sie stimmen meistens nicht ab (das gilt auch für die EU-Vertreter und Vertreterinnen)<sup>151</sup>. Sie tragen dazu bei, das EU-Recht akzeptabel und umsetzbar zu gestalten.

### **5.2.3 Konsultationsprozess beim EU-Rat und informeller Einfluss beim EU-Parlament**

Der fertige Vorschlag der EU-Kommission gelangt an den EU-Rat und natürlich an das EU-Parlament sowie an die EWR/EFTA-Staaten; auf Antrag einer Vertragspartei gelangt er zudem in einen Meinungsaustausch (Art. 99 Abs. 2 EWR-Abkommen). Das EFTA-Sekretariat unterstützt den Vorgang<sup>152</sup>. In den «wichtigen» Abschnitten vor der Beschlussfassung des EU-Rats konsultieren sich die Vertragsparteien auf Antrag einer Vertragspartei; es findet ein «stetiger» (Informations- und) Konsultationsprozess statt (Art. 99 Abs. 3 EWR-Abkommen). Während dieses Prozesses gilt ein besonderes Gebot der Zusammenarbeit nach Treu und Glauben (Art. 99 Abs. 4 EWR-Abkommen). Der Konsultationsprozess soll die Mitwirkung im EU-Gesetzgebungsverfahren fortsetzen, zugleich die spätere Verhandlung zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten für eine Beschlussfassung im Gemischten Ausschuss bzw. über einen Staatsvertrag (Art. 102 EWR-Abkommen) erleichtern. Die EWR/EFTA-Staaten werden mitunter zu informellen EU-Ratssitzungen eingeladen<sup>153</sup>.

Das EU-Parlament hatte noch nicht seine heutige Bedeutung, als der EWR geschaffen wurde. Dies kann erklären, warum das EWR-Abkommen das EU-

---

<sup>147</sup> Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 99 Rz. 4.

<sup>148</sup> Eriksen, Democracy, S. 95 f.

<sup>149</sup> Entner, S. 85 f.

<sup>150</sup> EFTA Bulletin 2009, S. 20.

<sup>151</sup> Müller Andreas, S. 42 f.

<sup>152</sup> EFTA Bulletin 2019, S. 7 ff.; Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 99 Rz. 5 ff., Art. 102 Rz. 8, 29.

<sup>153</sup> Müller Andreas, S. 43.

Parlament nicht erwähnt<sup>154</sup>. Jedenfalls ist dem Vernehmen nach das EU-Parlament informell gegenüber Anliegen von EWR/EFTA-Staaten offen. Teils kann die interparlamentarische Zusammenarbeit ergänzen (vorn Ziffer 4.2.2).

#### 5.2.4 Politischer Dialog in Form von «EFTA-Kommentaren»

Die EWR/EFTA-Staaten dürfen sich mit «EFTA-Kommentaren»<sup>155</sup> (vorn Ziffer 4.2.2) ebenfalls am politischen Dialog beteiligen (Art. 79 Abs. 1 EWR-Abkommen)<sup>156</sup>, selbstverständlich beschränkt auf den Rahmen des EWR-Abkommens.

### 5.3 Verhandlungen im Gemeinsamen EWR-Ausschuss

Die im EU-Gesetzgebungsverfahren entstandenen und zur Übernahme bestimmten EU-Rechtsakte sind «sobald wie möglich» durch einen Beschluss des Gemeinsamen Ausschusses bzw. einen Staatsvertrag<sup>157</sup> in die Anhänge des EWR-Abkommens zu übernehmen. Es ist grundsätzlich von einer Pflicht zur Übernahme des betreffenden EU-Rechtsakts auszugehen. Die Vertragsparteien sollen sich im Gemeinsamen EWR-Ausschuss «*einvernehmlich*» finden. Der Gemeinsame EWR-Ausschuss setzt alles daran, «eine für beide Seiten annehmbare Lösung» zu finden (Art. 102 Abs. 3 f. EWR-Abkommen). Zu erarbeiten ist ein Entwurf für einen solchen Beschluss; dabei unterstützt das EFTA-Sekretariat<sup>158</sup>. Der Gemischte Ausschuss fasst seine Beschlüsse zwischen der EU «und den mit einer Stimme sprechenden EFTA-Staaten»; es gilt unter diesen das *Einstimmigkeitsprinzip* (Art. 93 Abs. 2 EWR-Abkommen)<sup>159</sup>. Die EWR/EFTA-Staaten müssen sich auf eine gemeinsame Position einigen. Folglich besitzt jeder EFTA-Staat ein Vetorecht gegen die Übernahme neu

---

<sup>154</sup> Baur, decision shaping, S. 31.

<sup>155</sup> Liste der EFTA-Kommentare («EFTA Comments»), siehe <https://www.efta.int/eea/eea-efta-comments> (besucht 26.1.2020).

<sup>156</sup> Baur, decision shaping, S. 25; Jonsdottir in: Arnesen, Art. 79 Rz. 2; Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 99 Rz. 7; Mech, S. 135 ff.

<sup>157</sup> Botschaft EWR, S. I/466; Entner, S. 90.

<sup>158</sup> Neier/Entner, S. 70 f.

<sup>159</sup> Tynes, in: Arnesen et al., Art. 93 Rz. 4.

erlassenen EU-Rechts. Auf Seite der EU wird der Entwurf durch den Auswärtigen Dienst (EAD) in einer die Dienststellen übergreifenden Konsultation innerhalb der EU-Kommission koordiniert und geprüft<sup>160</sup>.

Beim Entscheid der EU im Gemischten EWR-Ausschuss ist zu unterscheiden. Problemlos ist der *Normalfall*: Die EU bringt den im EU-Gesetzgebungsverfahren verabschiedeten EU-Rechtsakt in die Verhandlungen ein. Allfällige Änderungen, welche die EU aufgrund der Beiträge der EWR/EFTA-Staaten während des Gesetzgebungsverfahrens in den EU-Rechtsakt aufgenommen hat (Art. 99 EWR-Abkommen), sind darin enthalten. Dann fließt der EU-Rechtsakt unverändert in die EU-Position im Gemischten Ausschuss ein.

Bei besonderen Verhältnissen dürfen die Vertragsparteien zur Einhaltung der Pflicht zur Rechtsübernahme im Einzelfall *Anpassungen* zum EU-Rechtsakt vereinbaren (Art. 102 Abs. 3 EWR-Abkommen)<sup>161</sup>. Offensichtlich anerkennt die Praxis eine *minimale Flexibilität*. Die EU hat in einer Verordnung für die entsprechenden EU-Entscheide eine differenzierte *Zuständigkeitsordnung* geschaffen. Damit akzeptiert sie Anpassungen im Grundsatz. Die EU unterscheidet bei der Zuständigkeit je nach dem Gehalt der Anpassungen. Wenn die EU und die EWR/EFTA-Staaten, wie meistens, keine oder nur sogenannte technische Anpassungen aushandeln und die EU ihnen (allenfalls) zustimmen will, ist die EU-Kommission zuständig. Wenn es um eine substanzielle Änderung eines EU-Rechtsakts geht, d.h. die EU-Position und folglich eigentlich der EU-Rechtsakt gegenüber dem EU-Gesetzgebungsverfahren geändert werden soll, entscheidet der EU-Rat mit der im betreffenden Bereich geltenden Mehrheit auf Vorschlag der EU-Kommission; das EU-Parlament wird anscheinend bloss konsultiert<sup>162</sup>. Die Abläufe sind detailliert festgelegt, mit jeweils kurzen Fristen<sup>163</sup>.

Die Praxis zu den Anpassungen ist komplex<sup>164</sup>. Eine besonders gerechtfertigte Anpassung darf nach der EU-Praxis nur in Ausnahmefällen vereinbart werden und ist auf das mildeste Mittel zu reduzieren. Die Notwendigkeit einer Anpassung

---

<sup>160</sup> Verordnung (EG) Nr. 2894/94 des Rates vom 28.11.1994 [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8efa482d-e782-11e5-8a50-01aa75cd71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8efa482d-e782-11e5-8a50-01aa75cd71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF) (besucht 10.5.2020); Isaksen, S. 63, Neier/Entner, S. 71.

<sup>161</sup> White Paper, S. 16; EFTA Bulletin 2019, S. 38 ff; Baur, Decision-Making, S. 57 ff.; Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 102 Rz. 23 ff.

<sup>162</sup> Isaksen, S. 63, mit Hinweis auf Art. 3 Abs. 2 der vorgenannten Verordnung vom 28.11.1994.

<sup>163</sup> Neier, S. 28 ff.

<sup>164</sup> Neier/Entner, S. 73 ff.

sung ist mit gewichtigen, besonderen nationalen Gegebenheiten zu begründen. Sie können in der Geografie, der Infrastruktur, der Wirtschaft, der Bevölkerungsstruktur und anderen Eigenheiten eines EWR/EFTA-Staates begründet sein, die vielleicht im EU-Gesetzgebungsverfahren nicht berücksichtigt wurden<sup>165</sup>. Eine derartige Anpassung kann unproblematisch sein, z.B. bloss eine angemessene zeitliche Übergangsbestimmung enthalten. Eine bekannte Ausnahme ist ein Zugeständnis an Liechtenstein bei der Personenfreizügigkeit wegen seiner geringen Grösse<sup>166</sup>. Gerechtfertigt sind Anpassungen u.U., soweit ein EU-Rechtsakt (teils) *ausserhalb des Grundvertrags*, ausserhalb des EWR-Abkommens, liegt. Dann sind die EWR/EFTA-Staaten nicht zur Rechtsübernahme verpflichtet. Sie können sich in solchen Fällen mit der EU z.B. in einer gemeinsamen Erklärung über Anpassungen einigen<sup>167</sup>. Ein Beispiel war 2007 die damalige Vorlage zur Unionsbürgerrichtlinie. Der Gemeinsame EWR-Ausschuss fügte der Änderung eines Anhangs eine «*Gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien...*» bei, die wie folgt lautete: «Der mit dem Vertrag von Maastricht eingeführte Begriff der Unionsbürgerschaft (Art. 17 ff. EG-Vertrag) findet keine Entsprechung im EWR-Abkommen. Die Aufnahme der Richtlinie 2004/38/EG in das EWR-Abkommen lässt die Bewertung der Bedeutung künftiger Rechtsakte der EU und der künftigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof auf der Grundlage des Begriffs der Unionsbürgerschaft für das EWR-Abkommen unberührt. Das EWR-Abkommen bietet keine Rechtsgrundlage für politische Rechte von EWR-Staatsangehörigen. Die Vertragsparteien kommen überein, dass die Einwanderungspolitik nicht unter das EWR-Abkommen fällt. ...»<sup>168</sup>.

## 5.4 Genehmigung der Rechtsübernahme durch die Parlamente

### 5.4.1 Definitive Rechtsübernahmeentscheide durch die Parlamente

Die Vorbereitung der Rechtsübernahme im EU-Gesetzgebungsverfahren und in den Verhandlungen im Gemischten Ausschuss (Art. 99, 102 EWR-Abkom-

---

<sup>165</sup> Neier/Entner, S. 79 f., 81; Isaksen, S. 63.

<sup>166</sup> Neier/Entner, S. 80.

<sup>167</sup> White Paper, S. 16.

<sup>168</sup> Liechtenstein LGBI. 2009 Nr. 013 (Kürzung und Hervorhebung durch den Autor).

men) wird den nationalen Regierungen überlassen<sup>169</sup>. Der seitens der EWR/EFTA-Staaten ausgehandelte Beschluss bzw. Staatsvertrag ist darauf *landesintern zu genehmigen* (Art. 103 EWR-Abkommen). Welche Organe dafür zuständig sind, bestimmen die einzelnen EWR/EFTA-Staaten<sup>170</sup>. Auf der EU-Ebene oder gemäss EWR-Abkommen gibt es *keine* Entscheidungsbefugnisse oder (Mitwirkungs- bzw.) Teilnahmemöglichkeiten für die Parlamente; insofern sind die Parlamente der EWR/EFTA-Staaten schlechter gestellt als die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten (vorn Ziffer 4.2)<sup>171</sup>. Die EWR/EFTA-Parlamente kommen formell erst beim *Entscheid* zur Genehmigung des Vertrags zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten zum Zug<sup>172</sup>, ebenfalls deren parlamentarische Kommissionen<sup>173</sup>. Den Parlamenten obliegt *faktisch der endgültige Entscheid* zur Rechtsübernahme<sup>174</sup>, und zwar ohne Referendum (hinten Ziffer 5.4.2). Aus Island und Norwegen wird bemerkt, dass das Parlament die Rechtsübernahmeverträge meist *nur durchzuwinken und abzustempeln* pflegt<sup>175</sup>. Von 1992 bis 2018 übernahm Norwegen etwa 12'200 Rechtsakte. Davon behandelte das Parlament die rund 400 wichtigsten Geschäfte. Es stimmte 354-mal einstimmig und 46-mal mit grosser Mehrheit zu<sup>176</sup>. Selbstverständlich finden innerhalb der Parlamente sowie in der Öffentlichkeit vorgängig und begleitend Auseinandersetzungen über die einzelnen Parlamentsvorlagen statt. Indessen werden die Beziehungen zur EU deswegen nicht gesamthaft in Frage gestellt.

<sup>169</sup> Norwegen: White Paper, S. 9 ff., 34; Auskunft des norwegischen Verbindungsbüros, passim; Eriksen, Representation, S. 165 ff.; Island: Thorhallsson, Island and the EEA, S. 4 f.

<sup>170</sup> Dystland/Finstad/Sorebo, in: Arnesen et al., Art. 102 Rz. 5 f.

<sup>171</sup> Melsaether/Sverdrup, S. 7 ff., 19 f.

<sup>172</sup> Island Report, Executive summary, Ziffer III.

<sup>173</sup> Das «European Consultative Committee» (englisch) Norwegens, siehe <https://www.stortinget.no/en/In-English/International-delegations/the-european-consultative-committee/> (besucht 6.4.2020) oder die EWR-Landtagskommission und die Aussenpolitische Kommission Liechtenstein, siehe <https://www.landtag.li/ewr-schengen-kommission> und <https://www.landtag.li/aussenpolitische-kommission> (besucht 6.4.2020); Melsaether/Sverdrup, S. 13 ff., für Norwegen.

<sup>174</sup> Island Art. 21 Verfassung; Norwegen, § 26 Verfassung; Island: Thorhallsson, reluctant European, S. 121; Ders., Iceland an the EEA, S. 4, 5; Norwegen: Fossum/Graver, S. 100 f.

<sup>175</sup> Island: Thorhallsson, reluctant European, S. 121; Ders., Iceland and the EEA, S. 4 f.; Norwegen: Fossum/Graver, S. 100 f.; anscheinend auch Liechtenstein, war doch nach Gstöhl/Frommelt, S. 186, bis 2011 eine einzige Vorlage umstritten. Nach Auskunft aus der Stabsstelle EWR war dies auch später so.

<sup>176</sup> The Storting and the EEA Agreement (Juli 2019), siehe [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu\\_open/The\\_Storting\\_and\\_the\\_EEA\\_Agreement\\_factsheet\\_aug2019.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open/The_Storting_and_the_EEA_Agreement_factsheet_aug2019.pdf) (besucht 28.3.2020).

Wesentliche Vorbehalte wurden lediglich 17mal diskutiert; es wurde bisher aber nie eine Rechtsübernahme abschliessend abgelehnt<sup>177</sup>. In Liechtenstein stimmt der Landtag ebenfalls im Allgemeinen zu. In der laufenden Legislaturperiode veranlasste einzig die Datenschutzvorlage eine besondere Debatte im Parlament<sup>178</sup>. Liechtenstein berichtet über durchschnittlich 509 EU-Rechtsakte pro Jahr in den Jahren 2015-2019<sup>179</sup>.

Wegen dieses späten Einbezugs des Parlaments wird in Island und Norwegen ein *Parlaments- und Demokratiedefizit* beklagt<sup>180</sup>. Beide Staaten haben *landesinterne Reformen* vorangetrieben<sup>181</sup>. Sie haben vorab eine frühzeitige Information der Parlamente sichergestellt, insbesondere mit Hilfe des EFTA-Sekretariats und für Norwegen mit Unterstützung des *Verbindungsbüros in Brüssel* (hinten Ziffer 12.5). Überhaupt hat Norwegen die Rolle des *Parlaments reformiert*. Das Parlament arbeitet mit der EU informell umfangreich zusammen<sup>182</sup>, etwa durch Besuche beim EU-Parlament und beim Parlament der EU-Ratspräsidentschaft, durch interparlamentarische Zusammenarbeit usw. In Liechtenstein wird ebenfalls ein *Parlamentsdefizit* angemahnt<sup>183</sup>. Das Land hat dem

---

<sup>177</sup> Norway Report Outside and Inside, 2. Chapter 1, S. 8.

<sup>178</sup> Auskunft Stabsstelle EWR.

<sup>179</sup> Bericht «25 Jahre Liechtenstein im EWR», S. 26 f.

<sup>180</sup> Island: Island Report, Executive summary, Ziffer II; Thorhallsson, *reluctant European*, S. 121 f., 133 f.; Norwegen: Norway Report Outside and Inside, Chap. 1 S. 7 f.; Eriksen, *Democracy*, S. 77 ff., 84 ff., 96 f.; Fossum, *Representation*, S. 163 ff.; Fossum/Graver, S. 101.

<sup>181</sup> Norwegen: <https://www.stortinget.no/en/In-English/International-delegations/the-delegation-to-efta-and-eea-parliamentary-committees/the-norwegian-parliament-and-the-eea-agreement/> (besucht 6.4.2020); Island: <https://www.althingi.is/um-althingi/upplýsingar-um-althingi/reglu-settar-af-forsaetisnefnd-/thingleg-medferd-mala/medferd-ees-mala/> (isländisch, erläutert durch das EFTA-Sekretariat); Thorarensen, S. 83 ff., 104.

<sup>182</sup> White Paper, S. 5, 9 ff. («Norway's options within the framework of its agreements with the EU»), <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/parliamentary-scrutiny-eu-lessons-norwegian-storting> (besucht 5.4.2020); The Norwegian Parliament and the EEA Agreement <https://www.stortinget.no/en/In-English/International-delegations/the-delegation-to-efta-and-eea-parliamentary-committees/the-norwegian-parliament-and-the-eea-agreement/> (besucht 18.4.2020); zum Verbindungsbüro Norwegen siehe Baur, *decision shaping*, S. 32, Island Report, Executive summary, Ziffer III; Liechtenstein: Auskunft der Stabsstelle EWR.

<sup>183</sup> Gstöhl/Frommelt, S. 186 ff.

Vernehmen nach sein Parlamentsrecht nicht angepasst. Trotzdem scheinen die Stimmberechtigten oft zu akzeptieren, dass der EWR die Volksrechte einschränke<sup>184</sup>.

## 5.4.2 Referendum nur für politische Grundsatzentscheide

Die EU kennt das Referendum der EWR/EFTA-Staaten seit über 25 Jahren. Das Referendum in Island und Norwegen beruht *nicht auf einer spezifischen rechtlichen Grundlage* wie in der Schweiz (hinten Ziffer 11.5.1). Es ist nicht für jeden einzelnen, entsprechend qualifizierten Rechtsübernahmeakt vorgesehen. Im Alltag der EWR/EU-Zusammenarbeit spielt *das Referendum praktisch keine Rolle*<sup>185</sup>. Island und Norwegen setzen es lediglich vereinzelt für *politische Grundsatzentscheide* ein, so betreffend den EWR- oder EU-Beitritt. Massgebend ist für die Anordnung und Durchführung eines Referendums das *Opportunitätsermessen* des zuständigen Staatsorgans, z.B. des Parlaments, selbst ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage in der Verfassung<sup>186</sup>. So hatte das Volk in Norwegen über den EU-Beitritt abzustimmen und es hat ihn zweimal abgelehnt (am 26. September 1972 und am 28. November 1994). Die Bevölkerung scheint ihn weiterhin abzulehnen<sup>187</sup>. In Island lagen oder liegen die Dinge ähnlich. Ein präsidial angeordnetes Referendum für den EWR-Beitritt kam nicht zustande, und 2015 scheiterte ein EU-Beitrittsverfahren schon vor dem Volksentscheid<sup>188</sup>. Zum EWR-Beitritt fand bloss in Liechtenstein ein Referendum statt (zwei Entscheide zum EWR-Beitritt am 13. Dezember 1992 und am 9. April 1995<sup>189</sup>). Die Beschlüsse zum EWR-Beitritt wurden als (ordentliche) Staatsverträge verstanden. In Island und Norwegen sind dazu abschliessend

---

<sup>184</sup> Bericht 25 Jahre Liechtenstein im EWR, S. 15; Frommelt, Umfrage 25 Jahre EWR-Liechtenstein, S. 13, spricht von 20 %.

<sup>185</sup> Listen der Volksabstimmungen gemäss Zentrum für Demokratie Aarau: Island: <http://c2d.ch/country/IS>; Liechtenstein <http://c2d.ch/country/LI>; Norwegen: <http://c2d.ch/country/NO>; Allgemein: <http://c2d.ch/>; Mendez et al., S. 24 f.

<sup>186</sup> Norwegen: Mendez et al., S.36.

<sup>187</sup> Fossum, Gag Rules, S. 74, berichtete dies im Jahr 2010.

<sup>188</sup> Thorhallsson, reluctant European, S. 119; Wikipedia, Ingress und Text zu Ziffer 1.9 sowie Fussnoten 4 f., siehe [https://de.wikipedia.org/wiki/Island\\_und\\_die\\_Europäische\\_Union#Europäischer\\_Wirtschaftsraum](https://de.wikipedia.org/wiki/Island_und_die_Europäische_Union#Europäischer_Wirtschaftsraum) (besucht 22.3.2020); Zeitungsbericht <https://www.welt.de/politik/ausland/article138395055/Zwischen-Island-und-der-EU-steht-der-Fisch.html> (besucht 21.3.2020).

<sup>189</sup> Mendez et al., S. 24.



die Parlamente ermächtigt<sup>190</sup>. Österreich hat ein Referendum lediglich für den Entscheid zum Wechsel vom EWR zur EU, d.h. über die Annahme des EU-Beitritts-Verfassungsgesetzes (12. Juni 1994) durchgeführt<sup>191</sup>. Äusserlich verwandt mit der schweizerischen Ordnung ist das Referendum für Staatsverträge in Liechtenstein<sup>192</sup>. Selbst dort fanden keine Referenden zu den einzelnen Rechtsübernahmegeschäften statt<sup>193</sup>. In Norwegen jedenfalls werden, um die Mehrheiten im Parlament zu sichern, faktisch landesinterne Kontroversen um Grundsatzentscheide, die politisch zu Referenden führen könnten, *ausgeblendet*. Darum erübrigen sich Referenden. Das Parlament scheint sich auf einen *Grundkonsens für die Zugehörigkeit zum EWR* zu stützen<sup>194</sup>. Diesem wird zugetraut, alle einzelnen Rechtsübernahmeentscheide oder Weiterentwicklungen politisch zu rechtfertigen. Es herrscht eine Art von nationalem politischem Kompromiss<sup>195</sup>. Dieser ist bei den einzelnen Rechtsübernahmevorlagen gepaart mit einem Diskussionsverbot zur Frage eines EU-Beitritts<sup>196</sup> bzw. zur Beendigung der EWR-Zugehörigkeit. Man argumentiert, Norwegen sei auf die EU-Zusammenarbeit angewiesen. Darum sei es dem EWR beigetreten. Die enge EWR-Beziehung verlange laufend Weiterentwicklungen im Gleichschritt mit derselben in der EU, der man eben nicht beitreten will. Die *parlamentszentrierte Lösung* in (Island oder) Norwegen stützt sich auf die Eigenheiten des dortigen parlamentarischen Regierungssystems<sup>197</sup>. Das norwegische Referendum unterscheidet sich wesentlich von demjenigen der Schweiz (hinten Ziffer 11.5.1) und dem politischen System der schweizerischen direkten Demokratie. Norwegen lebt, wie berichtet wird, mit einem *Paradox*: Es akzeptiere die Regierungsdominanz zu Rechtsübernahmeentscheiden, welche die Weiterentwicklungen als technische Vorgänge ohne Bedürfnis für eine Einflussnahme des Parlamentes herunterspiele. Dies genügt anscheinend für die Bevölkerung im Lichte der Ergebnisse und der Wohlfahrtsgewinne aus der EWR-Mitgliedschaft. Diese würden derart überzeugen, dass die Bürgerinnen

---

<sup>190</sup> White Paper, S. 17; Krunke, S. 182 f.

<sup>191</sup> Bundesverfassungsgesetz: Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, Bundesgesetzblatt Nr. 74/1994, enthaltend die Ermächtigung zum Beitritt; Weber, S. 13 ff., 17 f.

<sup>192</sup> Bussjäger, Art. 66bis, Rz. 8; der Volksentscheid bezieht sich auf den Genehmigungsbeschluss des Landrates, nicht auf den Vertrag, so a.a.O. Rz. 9.

<sup>193</sup> Mendez et al., S. 24 f.; Bussjäger, Art. 66bis, Rz. 8.

<sup>194</sup> So Island; Thorhallsson, Iceland an the EEA, S. 5; allgemein zum Grundkonsens: Sartori, S. 98 f.

<sup>195</sup> Fossum, Gag Rules, S. 75, und weiter derselbe.

<sup>196</sup> Norway Report Outside and Inside, Cap. 1 S. 8 f. Zum Ganzen hier und in der Folge Fossum, Gag Rules, S. 74 ff.

<sup>197</sup> So ausdrücklich, § 15 Verfassung Norwegen; allgemein: Linder/Müller, S. 240.

und Bürger die *Einbussen an Demokratie hinnehmen*. Über öffentliche Auseinandersetzungen darüber wird anscheinend nicht rapportiert. Immerhin gebe es Fragezeichen zu den Langzeitfolgen für die Bürgerinnen und Bürger und für die Qualität der norwegischen Demokratie<sup>198</sup>. Die politische Konfliktbearbeitung durch Diskussionsverbote («Gag Rules») ist ein gängiges Muster und hat Beispiele in der Geschichte<sup>199</sup>.

## 5.5 Probleme der Verzögerung der Rechtsübernahme und der Nichtübernahme

Nach dem Erlass eines EWR-relevanten EU-Rechtsakts ist dieser «*sobald wie möglich*» zu übernehmen und in die Anhänge des EWR-Abkommens zu integrieren. Das Ziel, dass die geänderten Anhänge zeitgleich mit den neuen EU-Rechtsakten anwendbar sind (Art. 102 Abs. 1 EWR-Abkommen)<sup>200</sup>, lässt sich schon wegen des Verfahrensaufwandes kaum erreichen. Oftmals treten einige Monate Verzögerung ein (sogenannter «backlog»)<sup>201</sup>. Gelegentlich wird geltend gemacht, EWR/EFTA-Staaten würden Verzögerungen einsetzen und damit gleichsam ein zeitliches Veto ausspielen. Jedenfalls wurden Reformen durchgeführt, um die Verfahren durch Priorisierungen zu beschleunigen. Der EWR meldet für die Jahre 2015–2019 Umsetzungsquoten von 97 bis 100% sowie 0 bis 9 Klagen beim EFTA-Gerichtshof<sup>202</sup>. Es gibt tatsächlich wenige (Streit-)Fälle mit jahrelanger Verspätung, z.B. in Norwegen betreffend eine Postrichtlinie<sup>203</sup>, in Island betreffend ein Energiepaket und in Liechtenstein betreffend die Finanzdienstleistungen<sup>204</sup>.

Misslingt das Einvernehmen, «so prüft der Gemeinsame EWR-Ausschuss alle sonstigen Möglichkeiten, das gute Funktionieren dieses Abkommens aufrecht-

---

<sup>198</sup> Eriksen, *Democracy*, S. 96 f.; Fossum, *Representation*, S. 168 f.; Fossum/Graver, S. 84 f., 101 f.

<sup>199</sup> Vorbilder in der Geschichte: Fossum, *Gag Rules*, S. 75 ff. Er verweist auf die Studie von Stephen Holmes, *Passion and Constraint*, Chicago University Press 1995, und das historische Beispiel der Forderung nach dem Diskussionsverbot von Anträgen für das Sklavereiverbot im amerikanischen Repräsentantenhaus in den 1840er Jahren (*Encyclopedia Britannica* <https://www.britannica.com/topic/gag-rule>, besucht 23.3.2020).

<sup>200</sup> Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 102 Rz. 4.

<sup>201</sup> Entner, S. 88; Baur, *Decision-Making*, S. 64; Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 102 Rz. 4 ff., 8 ff., 33.

<sup>202</sup> Bericht 25 Jahre Liechtenstein im EWR, S. 39 ff., gestützt auf Berichte der EFTA-Überwachungsbehörde, bzw. ESA Scoreboard EEA/EFTA States, z.B. für 2017.

<sup>203</sup> Oesch, *Rechtsübernahme*, S. 648.

<sup>204</sup> Allgemein: Neier, S. 27 f.; Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 102 Rz. 33.

zuerhalten»; z.B. kann er die Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften anerkennen oder sonst ein Einvernehmen suchen (Art. 102 Abs. 4 EWR-Abkommen)<sup>205</sup>. Gelingt dies nicht, so «gelten» – dem Buchstaben des EWR-Abkommen gemäss – die betroffenen Abschnitte des Anhangs *automatisch* «als vorläufig ausser Kraft gesetzt»<sup>206</sup>. Ein Ausweg setzt Einvernehmen, also eine *politische* Auseinandersetzung und immer auch eine *politische Zustimmung der EU* voraus (Art. 102 Abs. 5 EWR-Abkommen). Was ist das «Geheimnis des Erfolgs des EWR»? Als Gründe werden die Vorteile der EWR-Mitgliedschaft, die zumindest formell überragende Rolle der Parlamente trotz materieller Regierungsdominanz, die Ausblendung grundsätzlicher Kontroversen über EU-Beitritt und EWR-Zugehörigkeit oder der möglichst frühzeitige Beginn der Vorbereitungsarbeit angeführt<sup>207</sup>. Im Kern geht es um eine *einvernehmliche Lösungssuche* zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten. Das bedeutet einen «Dialog statt roter Linien», keine konfliktuellen Abstimmungen, sondern möglichst Kompromiss und Konsens<sup>208</sup>. Man sucht und findet schliesslich irgendwie oder irgendwann Lösungen. Einerseits wird von den EWR/EFTA-Staaten berichtet, es bliebe nach langen Verhandlungen keine andere Wahl, als den EU-Rechtsakt zu übernehmen oder die EWR-Mitgliedschaft zu gefährden<sup>209</sup>. Ein isländischer Minister meinte, jeder EWR/EFTA-Staat besitze die «nuclear option», die Beziehungen zur EU abzubrechen. Aber keiner könne sie einsetzen. Also übernehme er den EU-Rechtsakt, vielleicht mit Anpassungen. Norwegen stimmte der Postrichtlinie nach einem Regierungswechsel im Jahr 2013 doch zu<sup>210</sup>. Andererseits setzt sich die EU nicht einfach durch. Sie wird die EWR/EFTA-Staaten gleich grosszügig wie ihre Mitglieder behandeln (hinten Ziffer 7.3). Wie EU-intern gewohnt nimmt man gewisse Verzögerungen und letztlich ein *unvollkommenes Miteinander in Kauf*. Niemand lässt es (unnötig) auf eine Konfrontation ankommen. Man hat sich stets arrangiert aus der Einsicht, dass dies im gemeinsamen Interesse liegt<sup>211</sup>. Man berichtet unbestritten: *In den 25 Jahren EWR ist es noch nie zum Bruch gekommen; noch nie ist der Vertrag oder sind Teile davon automatisch ausser*

---

<sup>205</sup> Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 102 Rz. 36.

<sup>206</sup> Botschaft EWR, S. I/468; Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 102 Rz. 37, 39 ff.

<sup>207</sup> White Paper, S. 9 ff., Fossum/Graver, S. 83 f., 100 ff.; Eriksen, Democracy, S. 94 ff.

<sup>208</sup> White Paper, S. 15; Frommelt, Prinzipien, S. 3; Entner S. 94 f.

<sup>209</sup> Thorhallsson, Iceland and the EEA, S. 5.

<sup>210</sup> Auskunft Verbindungsbüro.

<sup>211</sup> Dystland/Finstad/Sorebo, in: Arnesen et al, Art. 102 Rz. 43; Bezogen auf die ersten 18 Jahre: Norway Report Outside and Inside, Introduction, zusammenfassend Ziffer 27, 4.8.

*Kraft getreten*<sup>212</sup>. Bei Differenzen *verhandeln die Vertragsparteien* einfach weiter bis zu einem «*politischen Kompromiss*» zwischen der EU-Kommission und den EWR/EFTA-Regierungen<sup>213</sup>.

---

<sup>212</sup> Neier, S. 31.

<sup>213</sup> Bericht 25 Jahre Liechtenstein im EWR, S. 6, 60 f.



## Teil 3

Dynamische Rechtsübernahme im  
Entwurf des Rahmenabkommens  
zwischen der EU und der Schweiz



## **6 Weiterführung des bilateralen Weges durch das Rahmenabkommen**

Im Gegensatz zum autonomen Nachvollzug soll das Rahmenabkommen mit der EU wie bereits die Bilateralen vertragliche Lösungen herbeiführen; innerhalb dieser vertraglichen Lösungen soll Demokratie ermöglicht werden. Das Rahmenabkommen soll auf wenige Abkommen beschränkt sein. Dem pragmatischen Schweizer Modell der Zusammenarbeit mit der EU entspricht das Rahmenabkommen als weiterer Schritt. Neu wäre die Weiterentwicklung der Abkommen dynamisch, indem sie der Entwicklung des EU-Rechts folgt, und zwar grundsätzlich, systematisch durch Vereinbarung einer Rechtsübernahmepflicht. Die entsprechende Rechtsetzung erfolgt in einem zusammenhängenden Rechtsübernahmeprozess (hinten Anhang 3). Die zur Weiterentwicklung erarbeiteten Regeln öffnen Chancen für die Demokratie: Erstens für die Teilnahme der Schweiz in den EU-Verfahren, um die Rechtsübernahmepflicht damit wettzumachen und schweizerische Anliegen frühzeitig einzubringen. Zweitens wird als Schranke gegen einen Abbau der Demokratie vereinbart, dass jede einschlägige Änderung die Zustimmung des Parlaments und allenfalls des Volks (Referendum) erfordert. Eine automatische Rechtsübernahme ist ausgeschlossen.

### **6.1 Das Schweizer Zusammenarbeitsmodell, die Bilateralen und das Rahmenabkommen**

#### **6.1.1 Der autonome Nachvollzug, die bilateralen Verträge und die politische Identität der Schweiz**

Um sowohl ihre politische Identität zu wahren als auch die internationale Zusammenarbeit zu sichern, beschreitet die Schweiz zwei Wege: Namentlich seit 1988 sucht die Schweiz *erstens* ihre interne Ordnung *möglichst selbständig binnenmarktfreundlich* auszugestalten. Die Menschen und Unternehmen in



der Schweiz wünschen sich für ihre Tätigkeit in und mit der EU an deren rechtlichen Anforderungen zu orientieren. Darum gleicht die Schweiz ihr Recht freiwillig demjenigen der EU an. Man nennt dies meist *autonomen Nachvollzug*<sup>214</sup>. «Vollzug» wird weiter verstanden als gewohnt (Art. 182 Abs. 2 BV)<sup>215</sup>; eigentlich ist es Angleichung<sup>216</sup>. Mittlerweile wird das Bundesrecht gleichsam systematisch dem EU-Recht nachgebildet oder angeglichen<sup>217</sup>.

Zweitens bemüht sich die Schweiz – gemäss ihrer Tradition<sup>218</sup> – um *internationale Verträge*. Insbesondere pflegt sie seit langem ihre Beziehungen zu «Europa», institutionell derzeit vor allem zur EU<sup>219</sup>. Die Schweiz gehört heute zum Kreis jener Staaten, die eine differenzierte Drittstaatenbeziehung zur EU pflegen, weil sie der EU nicht beitreten wollen (vorn Ziffer 3.1.1). Die Schweiz betont, «grösstmögliche politische Eigenständigkeit» wahren zu wollen<sup>220</sup>. Sie meint damit hauptsächlich die *direkte Demokratie* und den Föderalismus; zum Schengen-Vertrag belegt dies ein markanter Zusatz<sup>221</sup>. Das Rahmenabkommen soll diese Anforderung erfüllen (Art. 14 InstA; hinten Ziffer 6.5 f.)

Diese internationalen Verträge sind seit rund 20 Jahren hauptsächlich die sogenannten *bilateralen Abkommen*, abgekürzt die *Bilateralen*, zwischen der Schweiz und der EU, teils auch den EU-Mitgliedstaaten. Zentral sind die beiden Pakete der sogenannten Bilateralen I (1999 abgeschlossen) und Bilateralen II (2004)<sup>222</sup>. Nach der Ablehnung des EWR-Beitritts 1992 hat die EU, durchaus auch im eigenen Interesse, auf Wunsch der Schweiz bilaterale Verträge in bestimmten Teilgebieten abgeschlossen, möglicherweise ursprünglich in der

---

<sup>214</sup> Integrationsbericht, S. 380; Evaluationsbericht 2010, S. 7288 f.; Vahl/Grolimund, S. 58 ff.; Oesch, Schweiz-EU, Rz. 331 ff.; Ders., Europarecht, Rz. 937 ff.

<sup>215</sup> Tschannen, in: St. Galler Kommentar, Art. 182 Rz. 17.

<sup>216</sup> Hinweise bei Pfisterer, Kantone, S. 86 ff.

<sup>217</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 336.

<sup>218</sup> Ziegler, S. 429 ff., 442 ff.

<sup>219</sup> Oesch, Europarecht, Überblick zum Verhältnis Schweiz – EU, Rz. 890 ff.; Breitenmoser/Weyeneth, S. 189 ff.: Übersicht mit Jahreszahlen.

<sup>220</sup> So der Bundesrat gemäss Erläuterungen InstA, S. 2.

<sup>221</sup> Aussenpolitischer Bericht 2009, S. 6335; Aussenpolitischer Bericht 2013, S. 1067; Hinweise bei Pfisterer, Kantone, S. 146; Ders., S. 109, zur Nachverhandlungsmöglichkeit gemäss Art. 4 Abs. 3 Geschäftsordnung Gemischter Ausschuss Schengen für «die in der schweizerischen Verfassungsordnung verankerten Grundsätze der Neutralität, des Föderalismus oder der direkten Demokratie».

<sup>222</sup> Epiney, dynamische Rechtsübernahme, S. 10; Oesch, Schweiz-EU, Rz. 18 ff., 27 ff.; Ders., Europarecht, Rz. 894 ff.; Aussensicht auf die Schweiz Fossum/Graver, S. 32 ff.

Annahme, dass die Schweiz in absehbarer Zeit der EU beitreten würde<sup>223</sup>. Praktisch besteht heute keine Beitrittsperspektive (hinten Ziffer 7.6). Die EU spricht von «sektoriellen» Verträgen, weil sie sich auf ausgewählte Gebiete («Sektoren») beschränken. Sie decken weder die ganze Breite des Binnenmarktes noch des EWR-Abkommens oder gar der Tätigkeitsfelder der EU ab. Die Schweiz profitiert mit den sektoriellen Abkommen vom teilweisen Zugang zum Binnenmarkt. Die Bilateralen sollen in ihrem Bereich binnenmarktähnliche Verhältnisse einrichten<sup>224</sup>, also den Zugang zum EU-Binnenmarkt<sup>225</sup> und die Anwendbarkeit der Marktregeln in der EU und in der Schweiz ermöglichen (vorn Ziffer 3.1.1).

*Der autonome Nachvollzug unterscheidet sich wesentlich vom bilateralen Ansatz. Die Rechtsnormen entstehen anders, durch landesinterne Gesetzgebung. Er geht mit Veränderungen anders um. Er schafft Schweiz-interne Anpassungen ohne institutionalisierten Zusammenhang mit der EU-Rechtsentwicklung, ohne schweizerischen Einfluss auf die EU-Rechtsetzung und ohne vertragliche Streitbeilegung. Dennoch befolgt der autonome Nachvollzug, wenn auch ohne demokratischen Einfluss, tatsächlich die EU-Ordnung. Der autonome Nachvollzug setzt sinnvollerweise voraus, dass die Vorteile der Angleichung an den Binnenmarkt so gewichtig sind, dass sie die Nachteile der EU-Bestimmung ohne Schweizer Teilnahme überwiegen.*

*Der Binnenmarkt hat sich als stabiles Konstrukt erwiesen, ungeachtet aller Veränderungen; nicht einmal der Brexit veranlasste zu wesentlichen Weichenstellungen. In den letzten 20 Jahren hat sich die Europa- und Weltlage gewandelt. Die EU richtet sich teilweise neu aus. Die Rahmenbedingungen der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU haben sich ebenfalls geändert. Der Binnenmarkt dürfte fortbestehen.*

## **6.1.2 Das Schweizer Zusammenarbeitsmodell mit Rahmenabkommen**

In der europäischen Debatte um EU-Zusammenarbeit und EU-Integration der letzten Zeit (z.B. um den Brexit) spricht man teils von einem «Schweizer Integrationsweg» oder einem «Schweizer Integrationsmodell»<sup>226</sup>, sachlich besser

---

<sup>223</sup> Ambühl/Scherer, S. 3 f.

<sup>224</sup> Behrens, Rz. 195.

<sup>225</sup> Erläuterungen InstA, S. 2.

<sup>226</sup> Baur Switzerland, S. 52, 57 f.; Fossum/Graver, S. 32 ff.; Lavenex/Schwok, S. 36 ff., 43 ff.; Oesch, Swiss Model, S. 35 ff., 40 ff.

von einem «Schweizer Zusammenarbeitsmodell». Die Schweiz ist mit der EU vertraglich verbunden. Man vermeidet dafür häufig den Begriff der Assoziierung, um nicht in eine EU-«Schublade» gesteckt zu werden<sup>227</sup>. Die Bilateralen entspringen und entspringen keinem Gesamtkonzept, wie der EWR. Die Schweiz würde mit dem Rahmenabkommen dem Ansatz der pragmatischen Zusammenarbeit treu bleiben. Es ist beabsichtigt, die «bilateralen Beziehungen in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt» (Titel des Entwurfs des Rahmenabkommens), auf der «Grundlage von Gleichheit, Gegenseitigkeit und allgemeiner Ausgewogenheit der Vorteile sowie Rechte und Pflichten der Vertragsparteien zu festigen» (InstA Präambel Abs. 3), oder in den Gebieten der «betroffenen Abkommen» (Art. 2 InstA), an denen die Schweiz interessiert ist und die auf Interesse der EU stossen, weiterzuführen. Die Bilateralen wollen «massgeschneidert», schrittweise, tendenziell mit jedem einschlägigen EU-Rechtsakt im Bereich eines der unterstellten Abkommen einzeln, punktuell (oder paketweise) die Zusammenarbeit mit der EU fortsetzen<sup>228</sup>. Immerhin hängen die unterstellten Abkommen zusammen. Sie gehören zu den Bilateralen I von 1999, die rechtlich mit der Guillotine-Klausel verbunden sind<sup>229</sup>.

Man kann die verschiedenen bilateralen Abkommen<sup>230</sup> oder Verträge unter dem Begriff des «bilateralen Weges» zusammenfassen<sup>231</sup>. Dieser Weg soll *beibehalten und weitergeführt werden*. Das scheint aus den einschlägigen Volksentscheiden hervorzugehen (vorn Ziffer 1.1). «Die Bilateralen» stehen insgesamt für ein *Zusammenarbeitsprojekt*. Es geht über ein bilaterales Verhältnis, das auf dem klassischen (wirtschafts-)völkerrechtlichen Ansatz eines umfassenden Freihandelsabkommens gründet, hinaus, wie der Bundesrat dargestellt hat<sup>232</sup>. Die EU zählt auf und würdigt die «kontinuierliche Zusammenarbeit in internationalen Fragen», vom Klimawandel über die Entwicklungszusammenarbeit, die Aussen- und Sicherheitspolitik (z.B. in der Ukraine) usw. bis zur Migration sowie zu gesellschaftspolitischen und sozialen Anliegen. Diese gegenseitig vorteilhaften Beziehungen zeigen – aus Sicht der EU –, dass sich

---

<sup>227</sup> Müller, Felix, S. 36.

<sup>228</sup> Lavenex/Schwok, S. 43 ff.

<sup>229</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 27 f.; ders., Europarecht, Rz. 899.

<sup>230</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 18 ff.

<sup>231</sup> Erläuterungen InstA, S. 2; Bericht APK-S 2002, S. 6228 ff.; Evaluationsbericht 2010, S. 7341 f.

<sup>232</sup> Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022] «Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen», Juni 2015, siehe <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-57535.html> (besucht 4.2.2021).

die Schweiz über die einzelnen Bilateralen hinaus *an einem gemeinsamen Wirtschaftsprojekt* beteiligt. Es baut auch auf gemeinsamen Werten auf. In den Augen der EU hat das derzeitige *bilaterale System seine Grenzen erreicht*. Gemäss Präambel (InstA Abs. 4) gelangen beide Vertragsparteien nunmehr zu «der Überzeugung, dass der kontinuierliche und ausgewogene Ausbau der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen den Parteien auch eine Modernisierung der Instrumente erfordert, die der wirtschaftlichen Beziehung zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zugrunde liegen». Um dem heutigen Geflecht von Beziehungen und Verträgen und deren gutem Funktionieren gerecht zu werden, brauche es eine Zusammenfassung in einem institutionellen Rahmenabkommen, d.h. sozusagen *ein gemeinsames institutionelles Dach*. Dieses Rahmenabkommen sei dann die Grundlage für künftige Verträge<sup>233</sup>.

Die Idee eines zusammenfassenden Rahmenabkommens hat die Aussenpolitische Kommission des Ständerates in einem Bericht aus dem Jahr 2002<sup>234</sup> öffentlich ausgesprochen. Insofern ist sie ein Kind des schweizerischen Parlaments. Die EU hat diese Idee ab 2008 aufgegriffen, konkretisiert und verfestigt, offensichtlich unter dem sich verstärkenden Eindruck, dass ein EU-Beitritt für die Schweiz kein Thema mehr ist<sup>235</sup>. Kurz vorher, am 4. März 2001, hatten Volk und Stände die Volksinitiative «Ja zu Europa» verworfen, welche den Bund zu Beitrittsverhandlungen verpflichtet hätte<sup>236</sup>. Die EU hat den Inhalt der Idee eines Rahmenabkommens weiterentwickelt und zunehmend auf den institutionellen Grundgehalt bezogen. Der Bundesrat hat die Idee jedenfalls ab 2010 positiv aufgenommen<sup>237</sup> und ab 2014 mit einem offiziellen Mandat über ein Rahmenabkommen verhandelt.

Das Rahmenabkommen würde einen *besonderen Sonderfall Schweiz* anerkennen. Damit könnten die Schweiz und die EU zur politischen Identität der

---

<sup>233</sup> EU-Rat Schlussfolgerungen 2019, Ziffer 2 ff., 9; Oesch, Incorporation, S. 36.

<sup>234</sup> Bericht APK-S 2002, S. 6332 f., 6339; später dann Postulat Stähelin Philipp 05/3564. Rahmenvertrag zwischen der Schweiz und der EU, angenommen im Ständerat 2005 S 1173 f.; Müller Felix, S. 36, 90

<sup>235</sup> Zusammenfassend Felix Müller, S. 49 ff., gestützt auf die Beurteilung von Henri Gétaz, 2010 bis 2018 Chef der Direktion für europäische Angelegenheiten im EDA; Hinweise auf die EU-Ratsbeschlüsse 2008 bis 2012 bei Pfisterer, Kantone, S. 134 ff. Zur Geschichte der Idee eines Rahmenabkommens vgl. auch <https://www.nzz.ch/schweiz/europapolitik-wer-hats-erfunden-ld.155663> (besucht 7.11.2020).

<sup>236</sup> <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis254t.html> (besucht 30.1.2021); Überblick über die Volksentscheide bei Oesch, Schweiz-Europa, Rz. 61.

<sup>237</sup> Evaluationsbericht 2010, S. 7307 ff.

Schweiz beitragen. Das Rahmenabkommen würde die Rolle des Parlaments und ausdrücklich auch des Referendums vorbehalten (Art. 14 InstA; hinten Ziffer 6.6). Man hat dem Rahmenabkommen zugebilligt, «Sonderrechte» einzuräumen, gerade bei der Streitbeilegung und zur Reichweite (oder den Grenzen) der Rechtsübernahmepflicht (im Vergleich zu den EU-Mitgliedstaaten)<sup>238</sup>. Das Rahmenabkommen behält namentlich die Eigenart des schweizerischen Referendums vor (Art. 14 InstA; hinten Ziffer 6.6).

### **6.1.3 Beschränkt auf wenige vom Rahmenabkommen «betroffene Abkommen»**

Das Rahmenabkommen soll auf *fünf bestehende «Marktzugangsabkommen»* aus dem Kreis der Bilateralen I beschränkt werden<sup>239</sup> (Art. 2 f., Art. 13 Abs. 2 InstA). Ihnen ist gemein, dass sie auf Rechtsharmonisierungen zwischen der Schweiz und der EU beruhen und im Gegenzug in diesen Bereichen einen Zugang zum EU-Binnenmarkt ermöglichen<sup>240</sup>. Betroffen sind die Abkommen zur Personenfreizügigkeit (FZA), zum Luftverkehr (LVA), Landverkehr (LandVA), Landwirtschaftshandel (AgrarA) und zu den Konformitätsbewertungen (MRA). Das Rahmenabkommen soll zukunfts offen sein und schrittweise *künftige Marktzugangsabkommen* einbeziehen, z.B. ein Stromabkommen<sup>241</sup>, sofern die Vertragsparteien dies vereinbaren. Selbstverständlich müsste die Schweiz solchen zusätzlichen Verträgen zustimmen (Art. 14 InstA; hinten Ziffer 6.6). Diese bestehenden und künftigen Verträge gelten insgesamt als die «betroffenen Abkommen» (Art. 2, Art. 3 lit. a InstA). Nicht erfasst wären z.B. das bestehende Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>242</sup> oder die (sachlich anschliessenden) bestehenden Zusammenarbeitsabkommen, z.B. für die Forschung. Das Freihandelsabkommen von 1972 ist (formell) nicht betroffen (vorn Ziffer 1.1). Die Erklärung im Entwurf des Rahmenabkommens, dass die Schweiz und die EU ihre Absicht bekunden, Verhandlungen «zu den Handelsabkommen» zu führen, ist Politik, ist rechtlich nicht verbindlich<sup>243</sup>.

---

<sup>238</sup> Epiney, dynamische Rechtsübernahme, S. 23 f.

<sup>239</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 18 ff.

<sup>240</sup> Erläuterungen InstA, S. 15.

<sup>241</sup> Erläuterungen InstA, S. 5.

<sup>242</sup> Erläuterungen InstA, S. 15.

<sup>243</sup> Erläuterungen InstA, S. 3.

## 6.2 Weiterentwicklung der Binnenmarktregeln als Grundsatz

### 6.2.1 Bedarf nach Weiterentwicklung auch für die Schweiz

Die Binnenmarktregeln fassen auf bestimmten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen. Diese ändern sich laufend. Unabhängig von politischem Ermessen entsteht daraus ein *Sachzwang*, sich an derartige Entwicklungen anzupassen. Sonst straucheln die Menschen und Unternehmen an Zutrittshindernissen zum Binnenmarkt<sup>244</sup>. Um die Rechtseinheit zu wahren (vorn Ziffer 3.1.1), muss die EU reagieren. Solcher Wandel der Bedingungen des Binnenmarkts betrifft und fordert gleichzeitig die Schweiz heraus, wenn die dem Rahmenabkommen unterstellten Abkommen davon betroffen sind oder sich Bedürfnisse für neue Abkommen einstellen. Der Sachzwang kann auch EU-Nachbarregionen betreffen und so die Schweiz beeinflussen<sup>245</sup>. Wenn nicht reagiert wird, verlieren die Binnenmarktregeln an Gewicht und erodiert die Homogenität. Vor dieser Problematik stehen die Bilateralen grundsätzlich<sup>246</sup>. «Damit der Marktzugang der Schweiz langfristig gesichert ist, müssen die Marktzugangsabkommen Schweiz-EU *regelmässig an die relevanten Entwicklungen des EU-Rechts angepasst werden.*» Sonst entstehen «Rechtsabweichungen, die (...) insbesondere Schweizer Akteure benachteiligen»<sup>247</sup>.

### 6.2.2 Der Grundsatz der regelmässigen Anpassung der Abkommen an die Weiterentwicklungen des EU-Rechts

Der Entwurf zum Rahmenabkommen schlägt für die Weiterentwicklungen eine *qualitative* Weichenstellung vor. Er will das «Prinzip» einer fortlaufenden, dynamischen Aufdatierung oder Aktualisierung einführen; das ist die «dyna-

---

<sup>244</sup> Arioli, Ziffer 1.2, 2.1; «Aufdatierung» Tobler/Beglinger, 29, Frage S. 18.

<sup>245</sup> Die Präsidenten der Regierungen von an die Schweiz anstossenden Nachbarregionen haben am 2. September 2019 an den damaligen Präsidenten der EU-Kommission, Jean-Claude Juncker, einen Brief geschrieben. Er unterstützt den Abschluss des Rahmenabkommens aus grenzüberschreitender und übergeordneter Sicht. Er engagiert sich der Schweiz gegenüber für das gleiche Verständnis, wie es die EU ihren Mitgliedstaaten entgegengebracht habe.

<sup>246</sup> Tobler, Wirtschaftsrecht, Rz. 57 ff.

<sup>247</sup> Erläuterungen InstA, S. 6

*mische Rechtsübernahme*»<sup>248</sup>. Damit wird der Grundsatz vereinbart, dass die «betroffenen Abkommen» regelmässig, systematisch, dauernd entsprechend der EU-Rechtsentwicklung ergänzt und weitergeführt werden. Das ist die *eigentliche* Weiterführung des bilateralen Weges, die Volk und Stände bestätigt haben (vorn Ziffer 1.1). Bisher erfolgen Anpassungen nach den Gegebenheiten im Einzelfall, teils zufällig, u.U. zeitverzögert oder eben gar nicht<sup>249</sup>. Durch diesen Grundsatz soll die Schweiz vor politischen Opportunitätsüberlegungen, auch vor Nadelstichen oder Ausweichmanövern geschützt werden. Weder die Schweiz noch die EU dürften Rechtsanpassungen unbegründet verzögern, wie es z. B. die EU bei den Berufsqualifikationen oder bei den Konformitätsbewertungen getan hat<sup>250</sup>. Der Grundsatz der regelmässigen Anpassung kann als Gegenstück zum allgemeinen, rechtssicheren Zugang zum Binnenmarkt dienen<sup>251</sup>. Er ist sinnvollerweise durch eine Rechtsübernahmepflicht und ein Streitbeilegungsverfahren zu konkretisieren (hinten Ziffer 6.3, 7.2)<sup>252</sup>. Dieser Ansatz führt zu einem zusammenhängenden Rechtsübernahmeprozess (hinten Ziffer 6.4); dort können die demokratischen Rechte von Parlament und Volk gewahrt werden (hinten Ziffer 6.5). Die dynamische Rechtsübernahme darf *nicht mit der automatischen Rechtsübernahme verwechselt werden*; die Rechtsübernahme erfolgt nie automatisch (Art. 14 InstA; hinten Ziffer 6.6).

### 6.2.3 Einheitlicher institutioneller Grundgehalt

Schon lange betrachtet man die institutionellen Regelungen der verschiedenen bilateralen Verträge gemeinsam und spricht von einem einheitlichen institutionellen Grundgehalt<sup>253</sup>. Das Rahmenabkommen soll die Weiterentwicklung einheitlich regeln, um die Anwendung zu erleichtern. Zu diesen institutionellen Fragen der Weiterentwicklung gehören die Auslegung der Verträge, die Überwachung ihres Vollzuges und die Streitbeilegung<sup>254</sup>.

---

<sup>248</sup> Erläuterungen InstA, S. 2, 6; Epiney, dynamische Rechtsübernahme, S. 11, 21; Tobler/Beglinger, 38. Frage, S. 22.

<sup>249</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 92, 95.

<sup>250</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 95, Rz. 96.

<sup>251</sup> Epiney, dynamische Rechtsübernahme, S. 22.

<sup>252</sup> Epiney, dynamische Rechtsübernahme, S. 11, 21 f.

<sup>253</sup> Jaag/Zihlmann, S. 65 ff.; Evaluationsbericht 2010, S. 7298, 7300, 7308.; Müller Felix, S. 21, 36 f.

<sup>254</sup> Schon im Evaluationsbericht 2010, S. 7309, aus; Oesch, Schweiz-EU, Rz. 69 ff.

## 6.3 Vereinbarung einer Pflicht zur Übernahme von EU-Rechtsakten

### 6.3.1 Pflicht zur Übernahme einzelner EU-Rechtsakte, die erheblich sind

Die Schweiz und die EU wollen im Rahmenabkommen eine Rechtsübernahmepflicht vereinbaren, um die einschlägigen EU-Rechtsakte zu integrieren «zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und der Homogenität der Abkommen» (Art. 5 InstA)<sup>255</sup>. Diese Pflicht soll auch im Interesse der Schweiz, ihrer Menschen und ihrer Unternehmen den Marktzugang langfristig sichern und Rechtssicherheit gewährleisten (Art. 1 Abs. 1, Art. 5 InstA; vorn Ziffer 3.1.1)<sup>256</sup>. Die Pflicht soll sich nach dem Entwurf des Rahmenabkommen auf *einzelne* Rechtsakte beschränken. Sie erfasst nicht pauschal alle Rechtsakte in einem Bereich, z.B. demjenigen der Personenfreizügigkeit. Das liefe auf eine Generalvollmacht an die EU hinaus; nach dem Rahmenabkommen soll die Schweiz der EU keine Rechtsetzungsbefugnis übertragen (Art. 14 InstA; hinten Ziffer 6.6).

Das Rahmenabkommen soll zum Zug kommen, wenn der betreffende EU-Rechtsakt *für den Inhalt* des Rahmenabkommens *erheblich* ist, d.h. «in den Bereichen der betroffenen Abkommen» erlassen wird oder unter eines dieser Abkommen fallen könnte (Art. 2, Art. 5 InstA). Diese Anforderung könnte schwierige Abgrenzungsfragen aufwerfen, etwa im Zusammenhang mit der Unionsbürgerrichtlinie<sup>257</sup>. Der EWR kennt eine ausgebaute Praxis zur Ermittlung der EWR-Erheblichkeit (vorn Ziffer 5.1.2). Wenn die Anwendbarkeit – z.B. der Weiterentwicklungsbedarf – offen oder gar strittig ist, kann jede Vertragspartei ein Streitbeilegungsverfahren anstrengen (Art.10 InstA)<sup>258</sup>.

### 6.3.2 Rechtsübernahme durch EU-Gesetzgebung und vereinfachten Abschluss zusätzlicher Verträge

Selten dürfte das Rahmenabkommen oder ein von ihm betroffenes Abkommen selber zu ändern sein. Meist sind *Anhänge oder andere zusätzliche Dokumente* zu erlassen oder zu ändern. All dies müsste an sich im normalen Verfahren

---

<sup>255</sup> Erläuterungen InstA, S. 6; Oesch, Incorporation, S. 28 ff., S. 35, S. 36 ff.; Epiney, Überblick, Rz. 19 ff., 45 ff., 46; Tobler/Beglinger, 36 f. Frage 36 f., S. 21.

<sup>256</sup> Erläuterungen InstA, S. 6.

<sup>257</sup> Epiney, Dynamische Rechtsübernahme, S. 11 ff.

<sup>258</sup> Erläuterungen InstA, S. 8; Epiney, Überblick, Rz. 25.



für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge geschehen. Dieses Verfahren ist aufwändig und dauert mitunter lang. Darum sieht der Entwurf des Rahmenabkommens für die Rechtsübernahme ein *vereinfachtes Verfahren* für den Abschluss zusätzlicher Verträge vor, nämlich durch Erarbeitung der Rechtsübernahmeakte im EU-Gesetzgebungsverfahren und durch einen Beschluss des sektoriellen Ausschusses oder durch direkte Verhandlungen<sup>259</sup>, die zu einem rechtsetzenden Vertrag führen. Es liegt auf der Hand, dass die beiden Schritte durch beide Vertragsparteien *parallel vorbereitet* werden müssen (Art. 12 f. InstA)<sup>260</sup>.

### 6.3.3 Zeitgerechte Rechtsübernahme durch die Schweiz

Sobald die EU einen einschlägigen Rechtsakt verabschiedet, informiert sie die Schweiz und diese sorgt dafür, dass er in das entsprechende Abkommen integriert wird, beides «so rasch wie möglich» (Art. 13 Abs. 1, Art. 5 InstA). Das Rahmenabkommen begründet einen Zeitdruck. Es gilt die *Pflicht einer schnellstmöglichen Übernahme*, um dauernd eine parallele Rechtslage zu gewährleisten<sup>261</sup>. Meist dürften alle Akteure interessiert sein, Kosten und Risiken einer Verzögerung zu vermeiden. Für die Ausarbeitung der EU-Rechtsakte gelten für das EU-Gesetzgebungsverfahren zeitliche Vorgaben (vorn Ziffer 4.1.1). Sie wirken sich auf die schweizerische Teilnahme (Art. 12 InstA) aus. *Die schweizerischen Verfahren dauern tendenziell lange*. Die Schweiz ist verpflichtet, sich handlungsfähig zu machen und die *Spannung zwischen den zwei Geschwindigkeiten* möglichst aufzulösen (hinten Ziffer 9.5). Das Rahmenabkommen mildert die Herausforderung mit der Möglichkeit von Fristverlängerungen (hinten Ziffer 6.6.3).

Der EWR kämpft mit *Zeitverzögerungen* (vorn Ziffer 5.5). Systemimmanent drohen der Schweiz ähnliche Probleme (hinten Ziffer 7.3).

---

<sup>259</sup> Erläuterungen InstA, S. 6; Tobler/Beglinger, 37. Frage, S. 22.

<sup>260</sup> Epiney, Dynamische Rechtsübernahme, S. 10.

<sup>261</sup> Epiney, Überblick, Rz. 19; Dies., Dynamische Rechtsübernahme, S. 10.

## 6.4 Rechtsetzung in einem zusammenhängenden Rechtsübernahmeprozess

### 6.4.1 Massgeblichkeit von Recht und Rechtsetzung

Um die «betroffenen Abkommen» weiterzuentwickeln (Art. 5 InstA), sind *Rechtsetzungsaufträge* zu erfüllen. Aussenpolitik wird verrechtlicht<sup>262</sup>. Die EU und die Schweiz haben sich ans Recht und an rechtliche Verfahren zu halten. Die EU beansprucht, Rechtsgemeinschaft zu sein und ihre Konflikte durch Recht zu lösen, nicht nur durch Politik. Das ist für den kleineren Vertragspartner wichtig. Die Schweiz soll nicht weiterhin sachlich und rechtlich unbegründeten, vermeidbaren, rein politischen Forderungen ausgesetzt sein.

### 6.4.2 Regeln in einem zusammenhängenden Rechtsübernahmeprozess

Das Rahmenabkommen würde die traditionelle Trennung des Verfahrens in die Verhandlungen über einen Staatsvertrag, die dem Bundesrat obliegen, und die Schlussentscheide über diesen Vertrag durch Parlament und Volk, die die Vorgaben in der Regel alternativlos übernehmen, auflösen oder doch stark mildern. Die zu übernehmenden *EU-Regeln* würden in der parallelen Vorbereitung der EU mit Teilnahme der Schweiz ausgearbeitet (Art. 12 f. InstA; vorn Ziffer 4 f., 6.3.2); die Schweiz und die EU hätten nachholend an das EU-Gesetzgebungsverfahren die einschlägigen EU-Rechtsakte in die entsprechenden Abkommen zu integrieren (Art. 5 InstA). Alle Phasen des Rechtsübernahmeprozesses würden zusammenhängen: vom Vorschlag der EU-Kommission über die Beschlüsse der anderen EU-Organe bis zu den Verhandlungen und Beschlüssen im sektoriellen Ausschuss und zu den Verfahren in der Schweiz. Den *Zusammenhang* würde über alle Phasen hinweg das Bemühen um *eine schnellstmögliche Übernahme* der neuen EU-Rechtsakte herstellen (Art. 5, Art. 13 Abs. 1 InstA; vorn Ziffer 6.3.3)<sup>263</sup>. Die Pflicht schnellstmögliche Übernahme ist der Motor, damit auch in der Schweiz die Menschen und Unternehmen von der Neuerung überall und zeitgleich gewinnen können.

---

<sup>262</sup> Tobler, Wie weiter?, passim.

<sup>263</sup> Epiney, Überblick, Rz. 19; Dies., Dynamische Rechtsübernahme, S. 10.

## 6.5 Die Regeln des Rahmenabkommens ermöglichen die demokratische Einflussnahme

Der zusammenhängende Rechtsübernahmeprozess eröffnet *Chancen für die Wahrung der Demokratie*. Die Regeln des Rahmenabkommens gelten für alle betroffenen Abkommen. Die *Vereinheitlichung* würde die Wahrung der Demokratie erleichtern.

Die Regeln des Rahmenabkommens ermöglichen die demokratische Einflussnahme in zweierlei Hinsicht:

Erstens kann die Schweiz am EU-Gesetzgebungsverfahren *teilnehmen* und sich an den *Verhandlungen* über einen Staatsvertrag beteiligen (hinten Anhang 1 und 3). Demokratische Einflussnahme könnte ein Stück weit die *Rechtsübernahmepflicht wettmachen*, indem das Rahmenabkommen den *Zugang für schweizerische Anliegen* in die Ausarbeitung von zu übernehmenden EU-Rechtsakten ermöglicht (Art. 12 f. InstA; vorn Ziffer 3.2).

Zweitens können die demokratischen Rechte die *Übernahme von Regeln steuern* und beschränken. Nach Rahmenabkommen entscheiden darüber das Parlament und, wo vorgesehen, durch ein Referendum das Volk (Art. 14 InstA; hinten Ziffer 6.6).

Die Schweiz hat mit Regelwerken und deren Zusammenspiel mit der Demokratie *gute Erfahrungen* gemacht, so namentlich zur Schuldenbremse; damit liess sich die Fiskalpolitik stabilisieren<sup>264</sup>. Die Arbeit mit Regeln ist ein bewährtes Prinzip demokratischer Politik<sup>265</sup>.

## 6.6 Die «Einhaltung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen durch die Schweiz» verhindert eine automatische Rechtsübernahme

### 6.6.1 Der Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Ordnung der Schweiz

Gemäss Rahmenabkommen würde die Schweiz *der EU keine Befugnis zur Rechtsetzung übertragen*. Das Rahmenabkommen «sieht nicht vor, dass das

---

<sup>264</sup> Schaltegger/Salvi, passim.

<sup>265</sup> Brennan/Buchanan, S. 3 ff., 13 ff., 134 ff.

EU-Recht in der schweizerischen Rechtsordnung unmittelbar gilt.»<sup>266</sup>. Bei der Übernahme der dem Rahmenabkommen unterstellten EU-Rechtsakte müssten die EU und die Schweiz «...die Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen seitens der Schweiz» einhalten (Art. 14 Abs. 1 InstA). Die nach schweizerischem Recht zuständige Instanz müsste jeder einzelnen Anpassung zustimmen. Das Rahmenabkommen enthält einen allgemeinen Vorbehalt für die Beachtung der spezifischen Ordnung der schweizerischen Demokratie<sup>267</sup>; damit sind insbesondere die Wahrung der Rechte des Parlaments und ausdrücklich auch des Volksrechts des Referendums gemeint. Mit dem Vorbehalt des Referendums ermöglicht das Rahmenabkommen die direkte Demokratie (hinten Ziffer 9.3). «Die definitive Zustimmung der Schweiz zu jeder Anpassung kann erst durch Abschluss der (...) innerstaatlichen Genehmigungsverfahren erfolgen».<sup>268</sup> «Eine automatische Rechtsübernahme, bei der EU-Recht ohne Zutun der Schweiz Bestandteil eines bilateralen Abkommens würde, ist ausgeschlossen»<sup>269</sup>. Selbst nach einem negativen Parlaments- oder Volksentscheid zu einer Rechtsübernahme (hinten Ziffer 7.2.) ist kein Automatismus geplant.

Zu den «geschützten verfassungsrechtlichen Verpflichtungen» muss man auch die Wahrung der Stellung der Kantone, insbesondere ihrer aussenpolitischen Mitwirkungsrechte zählen (hinten Ziffer 13).

Wenn das Rahmenabkommen einen Parlaments- oder Volksentscheid vorbehält, so ermöglicht es damit ein Nein zu einer Rechtsübernahme (hinten Ziffer 9.3), allerdings u.U. gefolgt von einem Streitbeilegungsverfahren<sup>270</sup> (hinten Ziffer 7.2). Damit übergeht oder überspielt das Rahmenabkommen die Demokratie nicht<sup>271</sup>. Auch das Streitbeilegungsverfahren tut das nicht, weder das Schiedsgericht noch der EuGH (vorn Ziffer 1.1, hinten Ziffer 7.2.5).

## 6.6.2 Erlass von wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen durch Parlament und Volk

Die Zuständigkeit von Parlament und Volk ist durch das schweizerische Recht bestimmt. Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen oder die Bestimmun-

---

<sup>266</sup> Erläuterungen InstA, S. 6.

<sup>267</sup> So auch Epiney, Dynamische Rechtsübernahme, S. 9.

<sup>268</sup> Erläuterungen InstA, S. 6.

<sup>269</sup> Erläuterungen InstA, S. 6 (Hervorhebungen im Original); so schon der Evaluationsbericht 2010, S. 7309.

<sup>270</sup> Epiney, dynamische Rechtsübernahme, S. 22.

<sup>271</sup> Tobler/Beglinger, Frage 38, S. 22.

gen, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, gehören in einen entsprechenden Staatsvertrag oder danach in ein Gesetz und folglich in die Hand des Parlaments oder allenfalls des Volks, d.h. in einen referendumspflichtigen Erlass (Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziffer 3, Art. 166 Abs. 2, Art. 164 BV, Art. 22 ParlG)<sup>272</sup>. Als *wichtig* werden rechtsetzende Bestimmungen gelten, die nötig sind, damit der Entscheid von Parlament und Volk vertragskonform ist und mit den «Rechten des Volkes» (Art. 2 Abs. 1 BV), also dem Volkswillen, übereinstimmt (hinten Ziffer 11.3, 11.5). Das Parlament darf auch Regelungen von untergeordneter Bedeutung in einen referendumspflichtigen Erlass kleiden (Art. 22 Abs. 2 ParlG)<sup>273</sup>. Zu den wichtigen Bestimmungen sind ausserdem diejenigen zu zählen, die die *Kantone* betreffen (hinten Ziffer 13.1). Der Bundesrat entscheidet bloss über weniger wichtige Verträge «von beschränkter Tragweite» (Art. 7a RVOG)<sup>274</sup>.

Das Parlament darf den Bundesrat *nicht* ermächtigen, die EU-Rechtsakte ungeachtet ihres Inhalts *unmittelbar durch Verordnung* des Bundesrats ins schweizerische Recht zu übernehmen. Der Bundesrat muss gegenüber der EU verlangen, dass die nach schweizerischem Recht wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in einen entsprechenden Beschluss des sektoriellen Ausschusses und dann in die Vorlagen für Staatsverträge der EU mit der Schweiz aufgenommen werden, welche zur Genehmigung dem Parlament unterbreitet werden müssen (Art. 12 f., vorab Art. 13 Abs. 3 InstA). Einen aus schweizerischer Sicht bestehenden diesbezüglichen Mangel müsste die Schweiz nach Treu und Glauben jedenfalls im sektoriellen Ausschuss vorbringen. Mehr noch, sie müsste sich von Anfang an um Konfliktvermeidung bemühen (hinten Ziffer 10.3). Sie müsste versuchen, den zur Übernahme bestimmten EU-Rechtsakt im schweizerischen Sinne zu beeinflussen. Misslingt eine Konfliktlösung, so dürfte die Schweiz einen solchen für sie gemäss Art. 14 InstA vertragswidrigen, weil ihre verfassungsmässigen Verpflichtungen nicht respektierenden EU-Rechtsakt nicht übernehmen. Am Ende müsste die Schweiz u.U. mit einem Streitbeilegungsverfahren antworten (Art. 10 InstA; hinten Ziffer 7.2).

---

<sup>272</sup> Müller/Uhlmann, Rz. 226, 227 ff., 549 ff.; Tschannen, in: St. Galler Kommentar, Art. 164 Rz. 6 ff.

<sup>273</sup> Zur Frage nach dem Inhalt und der Form des Erlasses allgemein Häfelin et al., Rz. 1822 f., 1825.

<sup>274</sup> Erläuterungen InstA, S. 6. Zum Gehalt von Art. 164 BV BGE 143 I 253, 264 E. 6.1; Tschannen, St. Galler Kommentar, Art. 164 Rz. 6 ff.

### **6.6.3 Fristverlängerung für Parlament und Referendum sowie vorläufige Anwendung**

Die EU-Rechtsakte müssten innert der vorgeschriebenen Frist übernommen werden (vorn Ziffer 6.3.3). Die schweizerischen Verfahren benötigen wegen der direkten Demokratie mehr Zeit als in der EU üblich. Aus Rücksicht auf das ordentliche Funktionieren des Parlaments und ausdrücklich des Referendums (Art. 14 Abs. 1 InstA; vorn Ziffer 6.5) soll das Rahmenabkommen *Fristverlängerungen* einführen, «ab dem Zeitpunkt der Mitteilung ... über eine Frist von höchstens zwei Jahren», mit Verlängerungsmöglichkeit «im Falle eines Referendums» auf drei Jahre (Art. 14 Abs. 3 InstA)<sup>275</sup>. Das ergibt einen grösseren zeitlichen Spielraum als die im EWR-Abkommen vorgesehene Frist von sechs Monaten (Art. 102 Abs. 4 EWR-Abkommen) oder die Fristverlängerung von zwei Jahren in den Schengen-/Dublin-Verträgen (Art. 7 Abs. 2 lit. b SAA; Art. 4 Abs. 3 DAA<sup>276</sup>).

Zur Überbrückung soll eine Regel zur *vorläufigen Anwendung* gelten (Art. 14 Abs. 2 InstA; hinten Ziffer 10.5).

---

<sup>275</sup> Erläuterungen InstA, S. 6 f.

<sup>276</sup> Botschaft Bilaterale II, S. 6130, 6131 f.



## 7 Übernahme oder ausnahmsweise Ablehnung von EU-Rechtsakten

Die Rechtsübernahme dürfte meist problemlos sein. Wenn sie als problematisch erscheint, so dürfte die Schweiz die Übernahme ausnahmsweise ablehnen. Dabei hätte sie die vertraglichen Folgen zu tragen. Die Schweiz und die EU hätten «eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden». Zu deren Erarbeitung soll das Streitbeilegungsverfahren dienen. Dieses Verfahren führt zu Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien, u.U. vor ein Schiedsgericht, allenfalls vor den EuGH, zu Ausgleichsmassnahmen usw., nicht jedoch zu einer einseitigen Vertragsbeendigung oder zu einer automatischen Rechtsübernahme auf Anordnung der EU, auch nicht durch das Schiedsgericht oder den EuGH.

### 7.1 Problemlose und problematische Rechtsübernahmen

Meist dürfte die Schweiz einem EU-Rechtsakt *zustimmen können*. Die Interessen der EU und der Schweiz sind oft ähnlich gelagert<sup>277</sup> und der EU-Rechtsakt ist auch politisch akzeptabel. Die schweizerischen Anliegen sind in den EU-Aufgabenlösungen vielfach gut aufgehoben<sup>278</sup>. Selbst bei Zustimmung der Schweiz bedingt die Rechtsübernahme abschliessend einen *Beschluss des sektoriellen Ausschusses oder einen Staatsvertrag* (Art. 13 f. InstA).

Die Schweiz hat bereits *Rechtsübernahmen abgelehnt*. So hat sie sich geweigert, auf Verhandlungen zur Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie (2004/38/EG) einzutreten, weil damit zusätzliche Ansprüche im Bereich der Sozialhilfe und des Daueraufenthaltsrechts begründet würden<sup>279</sup>. Die Schweiz könnte ebenso künftig bei der Rechtsübernahme Probleme haben. Sie darf

---

<sup>277</sup> Lavenex/Schwok, S. 49.

<sup>278</sup> Oesch, Incorporation, S. 10.

<sup>279</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 96.



sich entscheiden, eine Rechtsübernahme *abzulehnen*. Auch Parlament und Volk dürfen eine Rechtsübernahme ablehnen. Die EU darf keine automatische Rechtsübernahme verlangen (vorn Ziffer 6.6). Trotz Ablehnung bliebe die Schweiz *an das Rahmenabkommen gebunden*<sup>280</sup>. Sie besässe *keine völlig freie Wahl*. Sie müsste nach einer Ablehnung mit den *vertraglich vorgesehenen Folgen einer Nichtübernahme rechnen, aber nicht mit (beliebigen) Sanktionen* (hinten Ziffer 7.2.8).

Es bestehen Spielräume<sup>281</sup> bei der Beantwortung der Frage, ob der zur Übernahme anstehende EU-Rechtsakt überhaupt unter die Rechtsübernahmepflicht fällt, ob ein *Verfahren zur Streitbeilegung* einzuleiten ist, ob es eine andere, ebenso «für beide Seiten akzeptable Lösung» gibt, ob ein Schiedsgericht anzurufen ist, ob eine Ausgleichsmassnahme zu ergreifen ist usw. Die Schweiz wäre gut beraten, vor einer Ablehnung deren *Vor- und Nachteile abzuwägen*, d.h. die Folgen eines Scheiterns, die rechtlich erlaubten Massnahmen der EU, die Nachteile einer Verschlechterung der Beziehungen zur EU oder zu gewissen EU-Mitgliedsländern, aber ebenso die Chancen für die Schweiz, der EU zu zeigen, dass es für beide Seiten bessere Lösungen gibt, wenn die Vertragsparteien weiter verhandeln<sup>282</sup>. Die Schweiz hätte eine *politische Risikoabwägung* durchzuführen<sup>283</sup>.

## 7.2 Das Streitbeilegungsverfahren und seine vertraglichen Folgen

### 7.2.1 Das Streitbeilegungsverfahren als ein Kernstück des Rahmenabkommens

Sollte die Schweiz den Vertrag nicht erfüllen oder erfüllen wollen, kommt es zuerst zu einem möglichst unpolitischen, rechtlichen *Streitbeilegungsverfahren* (Art. 10 InstA)<sup>284</sup>. Das Rahmenabkommen würde keinen (einseitigen) Befehl

---

<sup>280</sup> Epiney, Dynamische Rechtsübernahme, S. 22.

<sup>281</sup> Epiney, Überblick, Rz. 46, weist auf «politische Elemente», «politische Gesichtspunkte» oder den «politischen Charakter» bei der Lösungsfindung hin.

<sup>282</sup> Über das Verhalten in Verhandlungssituationen Arioli, Rechtsetzung, S. 12 ff.

<sup>283</sup> Epiney, Dynamische Rechtsübernahme, S. 22.

<sup>284</sup> Erläuterungen InstA, S. 8; Epiney, Dynamische Rechtsübernahme, S. 9; Oesch, Schweiz-Europa, Rz. 111.

der EU zur automatischen Rechtsübernahme – ohne den im schweizerischen Recht verlangten Entscheid von Parlament oder Volk – erlauben (Art. 14 InstA; vorn Ziffer 6.5)<sup>285</sup>.

Werden die Vertragsparteien über die Rechtsübernahme nicht einig, stünden sie vor «Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Auslegung oder der Anwendung». Der französische Originaltext des Entwurfs spricht von einem «cas de difficulté d'interprétation ou d'application». Tritt dieser Fall ein, so ist eine Streitbeilegung<sup>286</sup> angezeigt. Eine Meinungsdivergenz ist an sich ein Konflikt, nicht immer eine Streitigkeit. Dennoch hat sich der Begriff des Streitbeilegungsverfahrens<sup>287</sup> eingebürgert. Für eine rechtswidrige Verzögerung kennt das Rahmenabkommen kein besonderes Verfahren. «Das Fehlen eines solchen Verfahrens kann so interpretiert werden, dass die Parteien keine speziellen Rechtsfolgen vereinbaren wollten.»<sup>288</sup> Ob dies die EU trotzdem bereits berechnen würde, ein Verfahren (Art. 10 InstA) zu bemühen, wäre demzufolge offen. Nach dem Entwurf zum Rahmenabkommen würde das Recht dazu jedenfalls dann bestehen, wenn die Schweiz eine Anpassung verweigert<sup>289</sup>.

Massnahmen der EU, die nicht unter das Rahmenabkommen fallen, würden nicht erfasst. Rechtmässiges Verhalten der EU ausserhalb des Rahmenabkommens ist zulässig. Die EU ist z.B. nicht verpflichtet, einem Stromabkommen zuzustimmen. Wenn die Schweiz das Rahmenabkommen ablehnt, kann sie deswegen keine politischen Interventionen der EU verhindern<sup>290</sup>. Dagegen ist zu hoffen, dass eine gute politische Kultur im Umgang zwischen der EU und der Schweiz auf Themen ausserhalb des Rahmenabkommens ausstrahlt.

Das Streitbeilegungsverfahren ist *obligatorisch*. «Die Vertragsparteien verpflichten sich, Streitigkeiten *ausschliesslich* dem im vorliegenden Abkommen vorgesehenen Streitbeilegungsmechanismus zu unterstellen», so der Entwurf zum Rahmenabkommen (Art. 9 InstA). Eine analoge Ausschliesslichkeit gilt in der EU, allerdings anders als im Rahmenabkommen mit der Absicht, dadurch die alleinige Entscheidungskompetenz des EuGH sicherzustellen (Art. 344 AEUV gegenüber Art. 10 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 InstA)<sup>291</sup>. Gemäss Rahmenabkommen darf sich keine Partei der Zuständigkeit des Schiedsgerichts (oder des

---

<sup>285</sup> Epiney, Dynamische Rechtsübernahme, S. 11.

<sup>286</sup> Epiney, Überblick, Rz. 45 ff.; Dies., Dynamische Rechtsübernahme, S. 21.

<sup>287</sup> Titel von Art. 10 InstA: «Verfahren bei Streitigkeiten bezüglich Auslegung und Anwendung»

<sup>288</sup> Erläuterungen InstA, S. 7.

<sup>289</sup> Erläuterungen InstA, S. 7.

<sup>290</sup> Suisse-en-europe, S. 6 f.

<sup>291</sup> Becker, in: Schwarze, Art. 344 AEUV Rz. 1 f.

EuGH) entziehen<sup>292</sup>. Ebenso wenig darf die EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen, ohne dass ein Schiedsgerichtsurteil vorausgegangen ist (Art. 10 Abs. 2 – 6 InstA). Mit dem Rahmenabkommen «könnte auch die Schweiz ihre Rechte besser durchsetzen»<sup>293</sup>, z.B. wenn die EU Handelshindernisse gegen Medizinprodukte unzulässig beibehält.

### 7.2.2 Der Auftrag, «eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden»

Bei Streitigkeiten wären die Vertragsparteien zuerst und vor allem verpflichtet, sich im sektoriellen Ausschuss zu konsultieren, «um *eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden*» (Art. 10 Abs. 1 InstA). «Akzeptabel» müsste heissen, dass der Lösung sowohl die EU wie die Schweiz zustimmen, natürlich nach ihrem jeweiligen internen Verfahren. Für die Schweiz würde dies bedeuten, dass sie die «verfassungsrechtlichen Verpflichtungen» erfüllt, d.h. dass das Parlament oder das Volk zustimmen müssen (Art. 14 InstA; vorn Ziffer 6.6). Eine «Lösung» könnte nach dem Rahmenabkommen darin bestehen, dass sich die Vertragsparteien auf eine gleichwertige Gesetzgebung (Art. 5 InstA)<sup>294</sup> einigen.

Der Grundsatz der *einvernehmlichen Einigung* durchdringt sinnvollerweise das ganze Streitbeilegungsverfahren. Das Rahmenabkommen soll die Grundhaltung der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz ausdrücken (vorab Art. 6 InstA). Das Rahmenabkommen verweist mehrfach auf die Arbeit des sektoriellen Ausschusses und damit auf die Möglichkeit von Verhandlungen unter den Vertragsparteien (Art. 10 Abs. 2, 5, 7 InstA). Es konkretisiert dieses Gebot für die Vorbereitung des Staatsvertrags (Art. 13 Abs. 3 InstA).

### 7.2.3 Sektorieller Ausschuss und Schiedsgericht

Der Entwurf zum Rahmenabkommen sieht ein *dreistufiges Verfahren* mit einem sektoriellen Ausschuss sowie zwei unterschiedlich konzipierten Gerichtsinstanzen vor. Es ist davon auszugehen, dass der *Gerichtsweg* selten beschritten wird (vorn Ziffer 1.1). Die Vertragsparteien werden versuchen sich zu einigen, im Interesse der Menschen und der Unternehmen.

---

<sup>292</sup> Epiney, Überblick, Rz. 46.

<sup>293</sup> Erläuterungen InstA, S. 6.

<sup>294</sup> Erläuterungen InstA, S. 6; vgl. Dystland/Finstad/Sorebo, in: Arnesen et al, Art. 102 Rz. 36.

Das Verfahren beginnt mit einem formalisierten Ausschussentscheid. Misslingt es dem sektoriellen Ausschuss, «eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden», so «kann» –freiwillig – eine Vertragspartei verlangen, dass «die Angelegenheit zur Entscheidung auf die Tagesordnung des sektoriellen Ausschusses gesetzt wird». Es dürfte bereits eine Hürde sein, diesen Schritt zu machen. Wenn sie überwunden ist, so prüft der Ausschuss «Möglichkeiten zur Erhaltung des ordnungsgemässen Funktionierens des betroffenen Abkommens» (Art. 10 Abs. 1 InstA). Erwartet wird demnach ein erneuter Einigungsversuch.

Das Verfahren wird u.U. mit dem Schiedsgericht fortgesetzt. Wenn innert Frist keine Lösung gefunden wurde, so «kann» – freiwillig – jede Vertragspartei verlangen, dass ein Schiedsgericht den Streitfall entscheidet (Art. 10 Abs. 2 InstA; Art. I.4 Protokoll 3). Es besteht nach Entwurf aus drei oder fünf Mitgliedern, wobei je eines bzw. je zwei Mitglieder von jeder Vertragspartei bestimmt werden und diese sich sodann auf das verbleibende Mitglied einigen (Art. II.1 und II.2 Protokoll 3 InstA). Das Schiedsgericht hat «den Auftrag, über die offiziell auf die Tagesordnung (...) gesetzte strittige Frage zu befinden» – nur über diese (Art. III.6 Abs. 2 Protokoll 3). Das Schiedsgericht hört die Parteien an und führt normalerweise eine mündliche Verhandlung durch (Art. III.1 Abs. 3 Protokoll 3). Das Schiedsgericht ist zuerst «bestrebt, einvernehmliche Entscheidungen zu treffen».(hinten Ziffer 7.2.2). Erst wenn dies misslingt, entscheidet das Schiedsgericht mit Stimmenmehrheit, d.h. u.U. ohne Zustimmung des von der Schweiz bestellten Schiedsrichters (Art. IV.1 Satz 1 Protokoll 3)<sup>295</sup>. Schiedssprüche sind (trotzdem) «bindend für die Parteien», d.h. für die Schweiz gegenüber der EU und für die EU gegenüber der Schweiz (Art. IV.2 Abs. 2 Protokoll 3). Nach dem Schiedsspruch sind die Massnahmen zu dessen Vollzug zu treffen (Art. 10 Abs. 5 InstA).

*Einvernehmliche Entscheidungen vor dem Richter* entsprechen in der Schweiz der Konfliktlösung durch *Verhandlung und Vermittlung*, wie sie die Bundesverfassung unter den Kantonen und mit dem Bund vorsieht (Art. 44 Abs. 3 BV) und wie sie altschweizerischer Tradition folgt<sup>296</sup>. Das heutige Recht, namentlich das Verwaltungsverfahren des Bundes (Art. 33b VwVG), kennt die gütliche Einigung und Mediation oder *Schlichtung*. Sie meint nicht bloss beidseitige Zustimmung, sondern *gemeinsame Erarbeitung von Lösungen* unter Hilfe und

---

<sup>295</sup> Erläuterungen InstA, S. 8: «im Konsens».

<sup>296</sup> Schweizer, in: St. Galler Kommentar, Art. 44 Rz. 40.

Anleitung der Behörde<sup>297</sup>. Die Parteien können jederzeit – auch ohne Schiedsgericht – eine «eilvernehmliche Lösung» suchen (Art. IV.4 Abs. 1 Protokoll 3), d.h. selber eine Lösung erarbeiten.

Ausserdem entscheidet das Schiedsgericht abschliessend über die Auslegung von Bestimmungen («*sui generis*-Bestimmungen»), die nicht dem EU-Recht angehören, sondern spezifisch zwischen der Schweiz und der EU ausgehandelt wurden.

Die *Position der schweizerischen Gerichte* und ihrer Rechtsprechung zu den Bilateralen<sup>298</sup> soll sich mit dem Rahmenabkommen *nicht ändern*<sup>299</sup>. Bundesgericht und EuGH soll bloss ein Dialog verbinden (Art. 11 InstA)<sup>300</sup>.

## 7.2.4 Zwischenverfahren vor dem EuGH

Das *Schiedsgericht entscheidet, ob der EuGH angerufen* werden soll, weil die einschlägigen vertraglichen Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 10 Abs. 3 InstA). Es hat dann u.U. ein *Zwischenverfahren vor dem EuGH* einzuleiten (Art. 10 Abs. 3 InstA). Keine Vertragspartei ist nach Rahmenabkommen befugt, den EuGH allein anzurufen.

Der EuGH soll die Befugnisse erhalten, die ihm die Schweiz und die EU *im Rahmenabkommen erteilen*. Weder der Lissabon-Vertrag noch sonst eine EU-Grundlage darf dem EuGH eine Befugnis erteilen, die über das Rahmenabkommen hinaus geht. Gemäss Wortlaut des Rahmenabkommens befindet der EuGH bloss über *die Auslegung oder Anwendung von einschlägigem EU-Recht* (Art. 4 Abs. 2 InstA). Der EuGH entscheidet nach dem Entwurf zum Rahmenabkommen z.B. nicht darüber, ob die Schweiz zur Übernahme eines EU-Rechts-

---

<sup>297</sup> Pfisterer, Kommentar Art. 33b VwVG, Rz. 9 ff., 39 ff.

<sup>298</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 97.

<sup>299</sup> Im (bekannten) Fluglärmstreit entschied der EuGH, dass Deutschland gegenüber der Schweiz das Diskriminierungsverbot nach Art. 2 LVA nicht verletzt habe, zusammenfassend bei Oesch, Schweiz-EU, Rz. 214; zur Abgrenzung gegenüber Verträgen mit Drittstaaten sei auf die Rechtsprechung des EuGH zum Fall Polydor verwiesen, so Oesch, Europarecht, Rz. 819.

<sup>300</sup> Exkurs: In Liechtenstein ist in einigen Gesetzen ein Instanzenzug an das schweizerische Bundesgericht vorgesehen. Unter Berufung auf den Vertrag vom 28. Oktober 1994 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die Mehrwertsteuer im Fürstentum Liechtenstein (LR 0.641.20) darf nach Art. 73 Mehrwertsteuergesetz (Landesgesetzblatt 2009, Nr. 330, 17.12.2009) sogar gegen Entscheide des Staatsgerichtshofes Beschwerde an das schweizerische Bundesgericht geführt werden, siehe Kley, S. 291; allgemein zur Problematik: Bussjäger, Souveränität, S. 138 f.

akts in ein Abkommen verpflichtet ist oder ihr zustimmen muss (Art. 5, Art. 14 InstA). Das EuGH darf weder dem Parlament noch dem Volk Weisungen erteilen.

Dieses Zwischenverfahren nach Rahmenabkommen ähnelt dem *Vorabentscheidungsverfahren* des EU-Rechts (Art. 267 AEUV)<sup>301</sup>; die entsprechenden internen Verfahrensvorschriften sind dem EuGH sinngemäss vorgegeben (Art. III.9 Abs. 5 Protokoll 3 InstA). Das Vorabentscheidungsverfahren des EuGH<sup>302</sup> ist ein in der Praxis oft eingesetztes Mittel des Dialogs zwischen nationalen Gerichten und dem EuGH zur einheitlichen Auslegung des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten.

Das *Schiedsgericht* hätte den Sachverhalt zu ermitteln und die Rechtsfrage zu formulieren, die dem EuGH vorgelegt würde. *Voraussetzung* für einen Entscheid des EuGH wäre, abgekürzt, dass für einen Streitfall, der eine *Frage des EU-Rechts* (Art. 4 Abs. 2 InstA) betrifft, die Vorlagefrage entscheidendheblich ist («relevant» und «notwendig»)<sup>303</sup>. Der EuGH legt die *Auslegung des Abkommens bzw. des infrage stehenden EU-Rechts* für den vor dem Schiedsgericht hängigen Fall verbindlich fest. Gestützt darauf nimmt das Schiedsgericht den Fall wieder auf und entscheidet den konkreten Streitfall<sup>304</sup>.

## 7.2.5 Ausnahmsweise Nichtumsetzung eines Schiedsgerichtsurteils

Selbstverständlich würden die Vertragsparteien die notwendigen Massnahmen ergreifen, um nach Treu und Glauben einem Schiedsspruch Folge zu leisten. Nach dem Rahmenabkommen *dürfen weder die EU noch das Schiedsgericht oder der EuGH eine automatische Rechtsübernahme oder Vertragsbeendigung anordnen* (Art. 14 InstA; vorn Ziffer 6.6). Ebenso wenig sind Sanktionen erlaubt, wie sie innerhalb der EU vorgesehen sind (hinten Ziffer 7.2.8). Nach solchen Gerichtsurteilen hätte die Schweiz die Massnahmen mitzuteilen, die sie ergriffen hat, um dem Schiedsspruch zu entsprechen. Es dürfte der Schweiz unbenommen sein, einen *Schiedsspruch zunächst nicht umzusetzen*<sup>305</sup>. Befolgt die unterlegene Vertragspartei ein Urteil des Schiedsgerichts nicht, so darf die andere Vertragspartei verhältnismässige *Ausgleichsmassnahmen*

---

<sup>301</sup> Epiney, Überblick, Rz. 45.

<sup>302</sup> Hakenberg/Seyr, Rz. 117 ff., 567 f.

<sup>303</sup> Sinngemäss Hakenberg/Seyr, Rz. 138 ff.

<sup>304</sup> Tobler/Beglinger, 116.-118. Frage, S.47 ff.; sinngemäss Hakenberg/Seyr, Rz. 151 f.

<sup>305</sup> Tobler/Beglinger, 120 Fr. S. 48.

ergreifen; deren Verhältnismässigkeit darf das Schiedsgericht überprüfen (Art. 10 Abs. 5 bis 7 InstA; hinten Ziffer 7.2.6)<sup>306</sup>. Bezüglich der Ausgleichsmassnahmen besteht wiederum *ein beschränkter Spielraum*. Daran anknüpfend dürfte die Schweiz ihre Stellungnahme zur Ausgleichsmassnahme der EU dem sektoriellen Ausschuss unterbreiten (Art. 10 Abs. 7 Satz 1 InstA). Dort würden die Vertragsparteien erneut über eine beidseits akzeptable Lösung *verhandeln* (Art. 10 Abs. 1 InstA) usw.

### **7.2.6 Ausgleichsmassnahmen und Wahrung der Verhältnismässigkeit, aber keine einseitige Vertragsbeendigung durch die EU**

Das Rahmenabkommen sieht *keine automatische oder einseitig durch die EU angeordnete Vertragsbeendigung* vor, wie dies im Schengen-Vertrag (Art. 10 Abs. 3 SAA) oder im EWR-Abkommen vorgesehen ist (vorn Ziffer 5.5).

Die Regelung zu den *Ausgleichsmassnahmen* und deren Folgen ist ein *konstruktiver Ansatz*. Ausgleichsmassnahmen darf niemand beliebig ergreifen. Sie sind nur unter den *vertraglich aufgestellten Voraussetzungen* gestattet. Die Vertragspartei, die «der Meinung ist»<sup>307</sup>, die nach dem Schiedsspruch getroffenen Massnahmen würden nicht genügen, darf Ausgleichsmassnahmen ergreifen (Art. 10 Abs. 6 InstA). Der Begriff der *Ausgleichsmassnahme* ist unbestimmt<sup>308</sup>. Eine spezifische Praxis zu den Ausgleichsmassnahmen gibt es (noch) nicht. Also hat die EU einen gewissen *Spielraum* und es ist für die Schweiz schwer abzuschätzen, was die EU unternehmen wird und was die Folgen ihrer Massnahmen sein könnten. Die EU muss sich jedenfalls innerhalb des Rahmenabkommens und der Rechtsordnung bewegen. Danach ist für Ausgleichsmassnahmen *erstens* ein Schiedsspruch vorausgesetzt, der nicht oder bloss teilweise umgesetzt oder dessen Umsetzung verzögert ist. *Zweitens* geht das Rahmenabkommen davon aus, dass das zu übernehmende EU-Recht ein neues Gleichgewicht der Rechte und Pflichten unter den Marktteilnehmern schaffen will. Ist es gestört, läge es auf der Hand, «ein mögliches Ungleichgewicht zu kompensieren» (Art. 10 Abs. 6 InstA). *Drittens* wären Ausgleichsmassnahmen keine Strafen, die eine Vertragspartei zu einem bestimmten Verhalten zwingen sollen<sup>309</sup>. Soll das Rahmenabkommen dereinst seinem Anspruch

---

<sup>306</sup> Epiney, *Dynamische Rechtsübernahme*, S. 9, 21.

<sup>307</sup> Epiney, *Überblick*, Rz. 45.

<sup>308</sup> Oesch, *Incorporation*, S. 29 f., 35.

<sup>309</sup> Arioli, Ziffer 1.3.

als Rechtsinstrument genügen, wären in seinem Anwendungsbereich wohl ebenso wenig (allgemeine) Retorsionsmassnahmen oder Repressalien gestattet. *Viertens* dürften nach dem Wortlaut des Entwurfs zum Rahmenabkommen Ausgleichsmassnahmen höchstens bis hin zur Suspendierung des oder der betroffenen Abkommen gehen. Eine *einseitige Vertragsbeendigung durch Anordnung der EU* ist nach dem Entwurf zum Rahmenabkommen *nicht zulässig*.

Würde die Verhältnismässigkeit von Ausgleichsmassnahmen bestritten (Art. 10 Abs. 7 InstA), dürfte, *fünftens*, jede Vertragspartei diese Frage dem sektoriellen Ausschuss unterbreiten und also wieder verhandeln. Entscheidet der Ausschuss nachher, so würden die Verhandlungen zu einem Erfolg führen, dem die Schweiz und die EU zustimmen. Würde der Ausschuss nicht innerhalb von sechs Monaten entscheiden, dürfte jede Vertragspartei die Frage nach der Verhältnismässigkeit durch ein (zweites) Schiedsgericht<sup>310</sup> überprüfen lassen. Das Schiedsgericht ist nach Protokoll wieder «bestrebt, einvernehmliche Entscheidungen zu treffen» (Art. IV.1 Satz 1 Protokoll 3). Das Schiedsgericht verfügt über einen gewissen Spielraum<sup>311</sup> zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen. Es hätte sich ans Rahmenabkommen zu halten. Es würde z.B. einen EU-Rechtsakt, der den Vertrag zu beenden sucht, als unverhältnismässig verwerfen.

*Verhältnismässigkeit* ist wohl dann erfüllt, wenn die Ausgleichsmassnahme nötig ist, um das Ungleichgewicht zu kompensieren und den Interessenausgleich wiederherzustellen (Art. 10 Abs. 6 f. InstA). «Kompensieren» kann sinnvollerweise nicht bloss bedeuten, den EU-Rechtsakt doch noch zu übernehmen. Kompensation muss das Recht enthalten, dass die Schweiz mit der EU über eine neue, für beide Seiten bessere «akzeptable Lösung» (Art. 10 Abs. 1 InstA) verhandelt, also eine *Ersatzlösung* für den früher abgeschlossenen Vertrag (Art. 13 InstA), z.B. eine neue Übergangsfrist oder -regelung, vereinbart. Die Kompensation muss zu *Änderungen* gegenüber den Vorgaben aus dem EU-Gesetzgebungsverfahren und dem Vertragsschluss (Art. 12 f., Art. 14 InstA) führen dürfen. Wird etwa ein EU-Rechtsakt zur Neuordnung der Zulassung von Medizinalprodukten abgelehnt, dürfte die EU stattdessen z.B. die Zulassung

---

<sup>310</sup> Im Ergebnis auch die Erläuterungen InstA, S. 9; Epiney, Dynamische Rechtsübernahme, S. 9, 21; der Wortlaut des Rahmenabkommens spricht kein zweites Mal vom EuGH. Das Schiedsgericht dürfte selber zuständig sein (also ohne Beizug des EuGH), da es um eine konkrete Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes gehe und nicht um die Auslegung von bilateralem Recht, das aus dem EU-Recht stammt (so Tobler/Beglinger, Frage 122, S. 48).

<sup>311</sup> Evaluationsbericht 2010, S. 7301, 7302; Oesch, Rechtsübernahme, S. 650.



durch eine EU-Prüfung verlangen, aber wohl in diesem Fall der Konformitätsbeurteilung nicht höhere Zölle oder Abgaben auferlegen; das wäre wohl keine sachliche, demnach eine vertragswidrige Kompensation. Offen bleiben muss, ob in anderen Fällen Zölle und Abgaben zulässig wären.

Eine konkrete Ausgleichsmassnahme, welche das Rahmenabkommen ausdrücklich vorsieht, ist die teilweise oder vollständige *Suspendierung* des betroffenen Abkommens bzw. der betroffenen Abkommen. Nach Völkervertragsrecht hebt die Suspendierung die Wirksamkeit des Vertrags vorübergehend auf (Art. 42, Art. 72 Abs. 1 lit. b WVRK)<sup>312</sup>. Der Vertrag besteht fort; die Suspendierung ändert an der übrigen rechtlichen Lage der Vertragsparteien nichts<sup>313</sup>. Daraus dürfte folgen, dass die Rechtsübernahmepflicht weiter zu erfüllen ist. Die EU und die Schweiz hätten weiter zusammenzuarbeiten (Art. 6, Art. 13 Abs. 3 InstA). Warum sollte die Suspendierung nicht vernünftigerweise den Vertragsparteien Zeit verschaffen und die Einsicht fördern, «um eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden» (Art. 10 Abs. 1 InstA)?

Die *Kündigung* (Art. 22 InstA) wäre zumindest nach dem Wortlaut des Entwurfs zum Rahmenabkommen nicht als Ausgleichsmassnahme<sup>314</sup> erwähnt. Sie ist nicht Teil des Streitbeilegungsverfahrens.

### 7.2.7 Seitenblick auf Ausgleichsmassnahmen im WTO-Recht

Zum Verständnis der Ausgleichsmassnahmen mag ein Blick auf Ausgleichsmassnahmen im WTO-Recht vertretbar sein. Das WTO-Recht ist für den Marktzugang von Waren die rechtliche Grundordnung auch für die bilateralen Verträge Schweiz-EU<sup>315</sup>. Man wird die *Ausgleichsordnung der WTO* und deren sachliche Kriterien bis zum Bemühen um Konsens<sup>316</sup> wohl zum Verständnis des Rahmenabkommens analog beiziehen dürfen. Die WTO wendet sich u.a. gegen wettbewerbsverzerrende Massnahmen durch staatliche Subventionen gemessen an den Marktbedingungen oder am Verhalten eines normalen privaten Investors<sup>317</sup>. Gegenmassnahmen müssen sachlich begründet und begrenzt sein. Erlaubt sind keine Strafzölle, ebenso wenig neue wettbewerbsverzer-

---

<sup>312</sup> Von der Decken, in: Dörr/Schmalenbach, Art. 42 Rz. 27.

<sup>313</sup> Wittich, in: Dörr/Schmalenbach, Art. 72 Rz. 17 f.

<sup>314</sup> Ambühl/Scherer, S. 11, halten eine Kündigung für nicht angemessen.

<sup>315</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 100, 122; Tobler, Wirtschaftsrecht, Rz. 55.

<sup>316</sup> Herdegen, § 10 Rz. 19; Senti, Rz. 858.

<sup>317</sup> Bickel, S. 34 ff.; Herdegen, § 10 Rz. 1. 80 f.; Senti, S. 279 ff., 283 f.; Grave, S. 82 ff.

rende Massnahmen, um heimische Unternehmen durch Preisvorteile usw. zu bevorzugen. Die Gegenmassnahmen dürfen nicht mehr belasten, als die beanstandete Subvention belastet, und nur so lange wirken wie ebendiese<sup>318</sup>.

### 7.2.8 Machtungleichgewicht und rechtliche Regelung zu dessen Ausgleich

Natürlich besteht ein *Machtungleichgewicht* zwischen der Schweiz und der EU<sup>319</sup>. Macht spielt stets eine Rolle in Politik und Wirtschaft. Die Macht der EU ist eine Tatsache, Rahmenabkommen hin oder her. Der Vorteil des Rahmenabkommens besteht darin, dass dieses Machtungleichgewicht aufgrund der rechtlichen Lösungen im Anwendungsbereich des Rahmenabkommens, vorab des Streitbeilegungsverfahrens, ein Stück weit ausgeglichen würde. Natürlich wäre das Streitbeilegungsverfahren (auch) für die Schweiz obligatorisch. Es darf davon ausgegangen werden, dass sich beide Parteien ans *Recht* halten. Das Recht gewährleistet den Zugang zum Binnenmarkt ungeachtet der Grösse der EU. Es bindet diese ein und kanalisiert ihr Verhalten. Das Rahmenabkommen enthält dem Entwurf nach keine Rechtsgrundlage für beliebigen politischen «Druck» oder «Nadelstiche» der EU oder der Schweiz und schon gar keine «Unterwerfung» der Schweiz.

Für die *Überwachung* ist, wie bisher bei den Bilateralen<sup>320</sup>, jede Vertragspartei in ihrem Bereich selber verantwortlich, orientiert grundsätzlich am Völkerrecht. Allerdings darf und kann ein Abkommen z.B. eine besondere Zuständigkeit der EU gegenüber der Schweiz vorsehen (Art. 7 Abs. 3 InstA)<sup>321</sup>, wie es für den Luftverkehr geschehen ist (z.B. Art. 18 Abs. 2 LVA). Das Rahmenabkommen will *keine Vertragsverletzungsverfahren* erlauben, wie sie die EU-Kommission gegenüber EU-Mitgliedstaaten anstrengen darf, *ebenso wenig (finanzielle) Sanktionen oder Zwangsgelder* (Art. 258 – 260 AEUV)<sup>322</sup>. Bei Streitigkeiten gelten allein die Regeln für das *Streitbeilegungsverfahren* und für die dazu im Vertrag geordneten Massnahmen (Art. 7 Abs. 3/Art. 10 InstA)<sup>323</sup>.

---

<sup>318</sup> Herdegen, § 10 Rz. 80; Senti, Rz. 859 f.; Grave, S. 95

<sup>319</sup> Daraufhin weisen für das bilaterale Verhältnis zur EU besonders Häfelin et al, Rz. 199a, hin.  
<sup>320</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 70 ff.

<sup>321</sup> Epiney, Rz. 41 f.; Oesch, Schweiz-EU, Rz. 110.

<sup>322</sup> Tobler/Beglinger, 109 Fr. S. 43; innerhalb der EU: Bieber et al., § 9 Rz. 24 ff.

<sup>323</sup> Epiney, Rz. 42; das könnte zu einem Schiedsgerichtsverfahren führen, so Breitenmoser/Hirsbrunner, S. 516, aber nicht direkt.

### 7.3 Vertragserfüllung und unvollkommenes Miteinander

Konflikte oder Streitigkeiten dürften sich auch bei der Anwendung des Rahmenabkommens einstellen. Dennoch bleiben die Schweiz und die EU zur Zusammenarbeit veranlasst. Ihr Verhältnis dürfte in der Praxis eher von einem *unvollkommenen Miteinander* geprägt sein, d.h. mehr von der Einsicht in die beidseitigen Interessenlagen und die Notwendigkeit, beidseits akzeptable Lösungen zu suchen, und weniger aufgrund von Durchsetzung, Unterwerfung oder Druckausübung. Die EU ist selbst im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten an Rechtsverfahren (Art. 344 AEUV)<sup>324</sup>, guten Willen der Mitgliedstaaten sowie grundsätzlich an den Verhandlungsweg gebunden<sup>325</sup>. Beide Seiten nehmen ein Stück weit aufeinander Rücksicht; niemand hat ein Interesse am Misserfolg. Mit einem gewissen Widerspruch zu leben, gehört zum Alltag, auch unter Staaten. Spannungen können sich bei jeder einzelnen Rechtsübernahme äussern und wären jeweils sachbezogen zu überwinden. Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sind auf Dauer angelegt; das wollen wohl die Volksentscheide zur Weiterführung des bilateralen Weges erreichen (vorn Ziffer 1.1). Man würde vielleicht vertagen, kaum je abbrechen. Man verhandelt bis zu einem Kompromiss. In der Diplomatie enden Verhandlungen fast nie. Wenn berichtet wird, *im EWR seien während mehr als 25 Jahren immer Lösungen gefunden worden*, ohne die Gesamtbeziehungen ernsthaft zu gefährden (vorn Ziffer 5.5), dürfte dies unter dem Rahmenabkommen zumindest ebenso zutreffen (hinten Ziffer 7.6).

Im Alltag dürfte die Anwendung des Rahmenabkommens *weniger problematisch* sein, als die gegenwärtige Diskussion mitunter den Eindruck erweckt. Das betrifft etwa die Wahrung der Demokratie, die Rolle von Schiedsgericht und EuGH oder die Ausgleichsmassnahmen. Selbstverständlich muss sich die rechtliche Analyse mit den seltenen, kritischen Fällen auseinandersetzen. Erst die Antworten auf kritische Fragen erlauben es, die gewöhnlichen Fälle einzuordnen.

---

<sup>324</sup> Becker, in: Schwarze, Art. 344 AEUV, Rz. 1 f.

<sup>325</sup> Zu den begrenzten Möglichkeiten mit Vollzugsdefiziten umzugehen, siehe Oppermann et al., § 12 Rz. 43 ff., 47.

## 7.4 Vergleichende Hinweise zum EWR

Das Rahmenabkommen besitzt in verschiedenen Bereichen Ähnlichkeiten mit dem EWR (hinten Anhang 2). Erstens in Bezug auf den *Rechtsübernahmemechanismus*<sup>326</sup>. Die Anwendung des Rahmenabkommens kann von der Regelung und der Praxis zum EWR gewinnen<sup>327</sup>. Zweitens gilt das hinsichtlich der Teilnahme oder Mitwirkung (decision shaping) im EU-Gesetzgebungsverfahren (Art. 12 InstA; vorab Art. 99 EWR-Abkommen; vorn Ziffer 3.2); drittens bezüglich der Praxis im sektoriellen Ausschuss zu den zu übernehmenden EU-Rechtsakten (Art. 13 InstA; Art. 102 f. EWR-Abkommen; vorn Ziffer 5.3).

Unterschiede bestehen zunächst, wo das Rahmenabkommen eine (Sonder-) Lösung bringen soll, die für die Schweiz günstiger ist als im EWR. So soll das Rahmenabkommen sachlich auf wenige Abkommen *beschränkt* werden. Man berichtet für den EWR von über 400 bis 600 oder mehr Rechtsübernahmeentscheiden pro Jahr<sup>328</sup>. Bei der Anwendung des Rahmenabkommens dürften Umfang und Aufwand viel geringer sein. Von vorneherein *kein* Thema war und ist der *Beitritt der Schweiz zum (heutigen) EWR*<sup>329</sup>. Die EU teilt diese Auffassung wohl; sonst hätte sie nicht mit der Schweiz den Entwurf eines Rahmenabkommens ausgehandelt. Der heutige EWR unterscheidet sich vom ursprünglichen EWR, den das Volk 1992 abgelehnt hat, schon wegen der Reduktion auf drei Mitgliedstaaten. Sie sind kaum an einer Aufnahme der Schweiz interessiert, etwa im Blick auf das an der heutigen Interessenlage orientierte Kräfteverhältnis. Ferner unterscheidet sich der Entwurf zum Rahmenabkommen *institutionell* vom EWR. Die Schweiz ist nach dem Rahmenabkommen naturgemäss vom Einstimmigkeitsgrundsatz des EWR (Art. 93 Abs. 2 EWR-Abkommen) befreit. Sie müsste sich *nicht mit anderen Ländern abstimmen*<sup>330</sup>. Die Schweiz bliebe im Rahmenabkommen *unabhängig von supranationalen Institutionen der Überwachung oder Gerichtsbarkeit* nach dem Muster des EWR<sup>331</sup>. In der Sache zentral ist, dass das Rahmenabkommen die verfassungsrechtlichen Eigenheiten der Schweiz, d.h. praktisch die Rolle des Parlaments und aus-

<sup>326</sup> Die Erläuterungen InstA, S. 3, sprechen von den «institutionellen Mechanismen» zur Rechtsentwicklung usw.

<sup>327</sup> Allgemein Pirkner, in: Arnesen et al., General Reports, N 34 ff., 46 f.

<sup>328</sup> Entner/Isaksen, S. 4; Bericht 25 Jahre Liechtenstein im EWR, S. 36; in den letzten fünf Jahre durchschnittlich 509 pro Jahr.

<sup>329</sup> Dazu der Bundesrat im Evaluationsbericht 2010, S. 7312 ff.

<sup>330</sup> Bericht «25 Jahre Liechtenstein im EWR», S. 36 f.; Neier/Entner, S. 70.

<sup>331</sup> Erläuterungen InstA, S. 3, 8; vgl. zum Einfluss von Überwachungsbehörde und Gericht jüngst der Bericht «25 Jahre Liechtenstein im EWR», S. 38 ff.

*drücklich des Referendums und seine besondere schweizerische Ausgestaltung hoch gewichtet, untermauert durch erhebliche Fristverlängerungen* (Art. 14 InstA gegenüber Art. 103 EWR-Abkommen; vorn Ziffer 6.5 und 11.5 gegenüber 5.4).

Schliesslich unterscheiden sich die *Folgen der Nichterfüllung*: Anders als das EWR-Abkommen kennt der Entwurf zum Rahmenabkommen als Kernstück ein obligatorisches, rechtliches Streitbeilegungsverfahren mit vertraglich einermassen detailliert umschriebenen Folgen, namentlich mit einem unabhängigen Schiedsgericht sowie ohne einseitige, letztlich politische Vertragsbeendigung (vorn Ziffer 7.2).

## **7.5 Exkurs: Ausnahmen und aktuelle politische Streitpunkte**

Das Rahmenabkommen soll einzelne Massnahmen ausdrücklich von der Rechtsübernahmepflicht und der Weiterentwicklung *ausnehmen*, so im Güter- und Personenverkehr, z.B. das Nacht- und Sonntagsfahrverbot (Protokoll 2 InstA über die Regeln zur Berücksichtigung der Besonderheiten, auf die sich die Vertragsparteien in den Bereichen Personenfreizügigkeit, Verkehr auf Schiene und Strasse und Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen geeinigt haben). Die aktuelle politische Debatte zum Entwurf eines Rahmenabkommens konzentriert sich auf *politische Zusätze* sowie «Nachverhandlungen» oder «Klärungen»<sup>332</sup>. Sie betreffen zurzeit besonders die drei Fragen nach den Staatsbeihilfen, den flankierenden Massnahmen und der Unionsbürgerrichtlinie<sup>333</sup>. Der Bundesrat hat diese politischen Zusätze in die Diskussion mit der EU zur «Klärung» eingebracht<sup>334</sup>. Deren Beantwortung ist für die Rolle des Parlaments direkt nicht wesentlich, sodass darauf *hier nicht einzugehen* ist.

## **7.6 Nicht auf einen EU-Beitritt angelegt**

Das Rahmenabkommen soll den *Interessen der Schweiz*, ihrer Menschen und Unternehmen bestmöglich dienen. Es ist nicht auf einen EU-Beitritt oder dessen Vorbereitung angelegt. Es befördert ihn genau so wenig, wie es die bisherigen Bilateralen tun.

---

<sup>332</sup> Tobler, Wie weiter?, passim.

<sup>333</sup> Erläuterungen InstA, S. 3 f., 9 ff.; Epiney, Überblick, Rz. 33 ff.

<sup>334</sup> Aussenpolitischer Bericht 2019, S. 1581 f.

Das Rahmenabkommen soll einen weiteren Schritt auf dem besonderen bilateralen Weg bilden, den die Schweiz und die EU gemeinsam eingeschlagen haben. Der Entwurf beruht auf diesen zwei Polen. Er soll die Schweiz verstärkt am Binnenmarkt und seinen Regeln beteiligen und dieses Anliegen mit der Wahrung ihrer Eigenständigkeit, insbesondere ihrer politischen Identität mit ihrer direkten Demokratie, kombinieren<sup>335</sup>. So wird die Schweiz nicht «EU-Teil-Mitglied». Die Schweiz erhielte weder (Stimm-) Rechte noch Pflichten wie ein EU-Mitgliedstaat, würde keiner EU-Überwachung unterstehen, müsste keine Vertragsverletzungsklage fürchten und würde keine Rechtsetzungsbefugnisse an die EU delegieren. Für die Übernahme der EU-Regeln wären die «verfassungsrechtlichen Verpflichtungen», d.h. vorab die Rechte von Parlament und Volk (Referendum), vorbehalten (Art. 14 InstA). Damit wäre die Übernahme der nach dem Rahmenabkommen zugelassenen EU-Regeln durch die schweizerische Demokratie in gewissem Umfang steuerbar (vorn Ziffer 6.5). Das Rahmenabkommen würde selbst ein ausnahmsweises Nein von Parlament oder Volk zu einer Rechtsübernahme nicht ausschliessen (vorn Ziffer 7.1).

---

<sup>335</sup> Cottier, S. 351.



## Teil 4

Aufwertung des Parlaments bei  
Rechtsübernahmen durch  
Vorverlegung seines Einflusses





## 8 Vorverlegung des Parlamentseinflusses in die Vorbereitung der Rechtsübernahmen

Der Schlüssel zur Demokratie beim Rahmenabkommen ist die Aufwertung des Parlaments. Sie soll letztlich echte Volksentscheide erreichen, nicht den Bundesrat schwächen. Der Schlüssel für die Aufwertung ist, sich in die Vorbereitung der Rechtsübernahmeentscheide einzubringen. Das Parlament kann sich im Zusammenwirken mit dem Bundesrat bereits an der Vorbereitung, an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligen: als Mittler zwischen Bundesrat und Volk, durch Mitwirkung und Begleitung des Bundesrats.

Die Anwendung der Bilateralen oblag bisher vorab dem Bundesrat und der Verwaltung; das Parlament und allenfalls das Volk beschränkten sich meist auf Schlusskontrollen und Genehmigungsentscheide (Art. 166 Abs. 2 BV). Rechtsübernahme geschieht schwergewichtig durch Rechtsetzung (vorn Ziffer 6.4). Das Rahmenabkommen verlangt *Gesetzgebung*. Sie ist die Hauptaufgabe des Parlaments (hinten Ziffer 9.1.1). Mit dem Rahmenabkommen könnte das Parlament durch Beteiligung an der – gesetzgeberischen – Gestaltung der Aussenpolitik (Art. 166 Abs. 1 BV) *im Voraus mehr Einfluss* gewinnen, natürlich im *Zusammenwirken mit dem Bundesrat* (hinten Ziffer 9.2.3). Durch Vorverlegung seines Einflusses könnte das Parlament echte, inhaltliche Volksentscheide erreichen und die Aushöhlung der Demokratie vermeiden (hinten Ziffer 11.5.3). Es könnte sich *aus der Mitte* zwischen Bundesrat und Volk, zwischen Vorbereitung und Entscheiden (hinten Ziffer 9) einbringen, sowohl allgemein zur *Mitwirkung* gegenüber dem Bundesrat (hinten Ziffer 10) wie besonders zur *Begleitung des Bundesrats mit den Kommissionen zur Vorbereitung* der einschlägigen Parlaments- und Volksentscheide (hinten Ziffer 11).



## 9 Das Parlament als Mittler zwischen Bundesrat und Volk

Das Parlament kann nicht unmittelbar an der Vorbereitung der Übernahme von EU-Recht mitwirken. Aber es kann in engem Zusammenwirken mit ihm die dem Bundesrat obliegende Vorbereitung begleiten, die Rechtsübernahmen so mittelbar mitgestalten und damit die Interessen des Volkes als Mittler einbringen. Dabei nutzt es die Gestaltungsspielräume, die zu Beginn des Verfahrens grösser sind und im Laufe des Verfahrens trichterförmig abnehmen.

### 9.1 Zuständigkeit des Parlaments und seiner Kommissionen

#### 9.1.1 Verschiedene Funktionen des Parlaments

Weil Gesetzgebung seine hauptsächliche Aufgabe ist (Art. 163 f. BV)<sup>336</sup>, erfüllt das Parlament bei Rechtsübernahmen eine zentrale Rolle. Das Parlament kann sich seine Arbeit erleichtern, indem es spezifische Gesetze zur Handhabung der Aussenpolitik auf den Weg bringt, wie es das zur vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen getan hat (hinten Ziffer 10.5). Es hat eine grössere Zahl von Gesetzen zu Themen der Aussenpolitik erlassen<sup>337</sup>.

Neben der Rechtsetzung durch Gesetze und der Genehmigung von rechtsetzenden Staatsverträgen besitzt das Parlament *weitere Zuständigkeiten*. Man denke an die parlamentarischen Vorstösse (Art. 171 BV), die Bewilligung von Ausgaben oder die Oberaufsicht (Art. 167, Art. 169 BV). Das Parlament «beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland» (Art. 166 Abs. 1 2. Satzteil BV). Darin steckt mehr als Oberaufsicht<sup>338</sup>.

---

<sup>336</sup> Vatter, Einleitung, S. 29 ff.

<sup>337</sup> Ehrenzeller/Portmann, St. Galler Kommentar, Art. 54 Rz. 36 ff.; Lanz, Rz 172 ff., S. 275 ff. Anhang I (Liste).

<sup>338</sup> Ehrenzeller, St. Galler Kommentar, Art. 166 Rz. 29 ff.

## 9.1.2 Die Zuständigkeit der Kommissionen

Das Parlament entscheidet rechtsverbindlich. Die Parlamentskommissionen sind zuständig, die Ratsgeschäfte wie Vorlagen zur Genehmigung eines Staatsvertrags oder zum Erlass eines Umsetzungsgesetzes vorzubereiten und entsprechende Anträge zu unterbreiten. Sie entscheiden im Übrigen, z.B. bei der Begleitung des Bundesrats in EU-Verfahren (hinten Ziffer 11.2.), Empfehlungen oder Vorschläge an den Bundesrat abzugeben (Art. 44 Abs. 1 lit. d ParlG). Mitunter ist (auch in dieser Schrift) vereinfachend vom «Parlament» die Rede, ohne zwischen Räten und Kommissionen zu unterscheiden. Das Parlament entscheidet, ob ein Vertrag in seine Zuständigkeit fällt; die zuständigen Parlamentskommissionen entscheiden selbständig über ihre Tätigkeit bei der Vorbereitung von Rechtsübernahmen.

## 9.2 Keine unmittelbare Mitwirkung des Parlaments bei der EU, aber Aufwertung des Parlaments durch Mitwirkung auf dem Weg über den Bundesrat

### 9.2.1 Traditionell schaut das Parlament weithin bloss zu

Allgemein in der Aussenpolitik und weithin bei den Bilateralen dominiert der Bundesrat (Art. 184 BV)<sup>339</sup>. Er schliesst zahlenmässig viele Verträge allein ab, 2019 z.B. 838 Vertragsänderungen und -schlüsse<sup>340</sup> (Art 166 Abs. 2 2. Satzteil BV; Art. 7a RVOG). Das internationale Recht dehnt sich aus<sup>341</sup>. Insoweit kommen tendenziell die Öffentlichkeit und das Referendumsrecht zu kurz<sup>342</sup>. Auch in der Schweiz wird in der Aussenpolitik ein Parlaments- und folglich ein Demokratiedefizit beklagt. Der Bundesrat nimmt an Verfahren der EU teil und verhandelt mit ihr. Er beeinflusst schweizerischerseits die Erarbeitung des Inhalts. Der Bundesrat setzt die Verträge häufig direkt in Verordnungen um<sup>343</sup>.

---

<sup>339</sup> Vatter, Bundesrat, S. 339 f.; Ders., Einleitung S. 59; Linder, S. 227; Linder/Müller, S. 238 f., 462; Kriesi/Trechsel, S. 126.

<sup>340</sup> Bilaterale oder multilaterale Verträge, die die Schweiz im Berichtsjahr ohne Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet, ratifiziert oder genehmigt hat, dem sie beigetreten ist oder der im Berichtsjahr vorläufig anwendbar war gemäss AB Ständerat, provisorisch, 3.12.2020, Bericht vom 27. Mai 2020. BBl 2020, 5147.

<sup>341</sup> Linder, S. 224 ff.

<sup>342</sup> Müller/Uhlmann, Rz. 26.

<sup>343</sup> Lüthi, Stellung, Rz. 41.

Einzelne Gesetze oder Abkommen übertragen dem Bundesrat (oder der Verwaltung) bzw. dem Gemischten Ausschuss die Befugnis dazu<sup>344</sup>. Man erklärt dies damit, dass sie «technische», daher untergeordnete Fragen regeln.

Das Parlament ist insoweit häufig *nur Zuschauer*. Mit der Genehmigung eines Vertrages ermächtigt es den Bundesrat zur Ratifikation. Bei den Bilateralen kam es meist lediglich bei der ursprünglichen Vertragsgenehmigung oder im Zusammenhang mit vereinzelt späteren Anpassungen der Verträge etwa zur Personenfreizügigkeit<sup>345</sup> zum Zug. Das Parlament darf inhaltlich nichts ändern. Es übernimmt gleichsam die «Gesetzgebung», so wie sie ihm der Bundesrat zur Genehmigung übergibt. Das Parlament stimmt zu oder lehnt den Genehmigungsbeschluss ab<sup>346</sup>. Meist stimmt es zu, um dem Bundesrat nicht in den Rücken zu fallen<sup>347</sup>. Entsprechend *klein* war und ist der *Einfluss des Referendums und des Volkes*.

## 9.2.2 Mitwirkung des Parlaments auf dem Weg über den Bundesrat

Auch wenn die Bundesversammlung bei der Anwendung des Rahmenabkommens intensiv mitgestaltet, wirkt sie im Verhältnis zur EU *nicht unmittelbar mit*. Die EU-Organen setzen zwar Recht, das die Schweiz betrifft und vertragsgemäss zu übernehmen ist (Art. 5 InstA). Dennoch hat die Bundesversammlung die EU-Organen den schweizerischen Wählerinnen und Wählern gegenüber *nicht direkt verantwortlich zu machen*<sup>348</sup>. Sie besitzt weder eine (direkte) Vertretungsfunktion in EU-Organen, noch Teilnahmemöglichkeiten (hinten Ziffer 10.1.1) oder parlamentarische Einfluss- oder Kontrollbefugnisse, z.B. der EU-Kommission gegenüber. Die Bundesversammlung ist nicht befugt, sinngemäss wie innerhalb der Schweiz EU-Kommissare zu Anhörungen einzuladen,

---

<sup>344</sup> Aide-mémoire Ziffer 2.2: Oesch, Europarecht, Rz. 930, Alinea 2.

<sup>345</sup> Rundschreiben der Bundesverwaltung vom 1. Januar 2017 zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) auf Kroatien Protokoll III zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) vom 21. Juni 1999 auf Kroatien, siehe 20161221-rs-kroatien-d.pdf (besucht 28.12.2020)

<sup>346</sup> Odermatt/Tophinke, Kommentar ParlG, Art. 24 Rz. 10.

<sup>347</sup> Eine Ausnahme bildete der Luftverkehrsvertrag Deutschland-Schweiz am 18. 3. 2003, siehe [https://de.wikipedia.org/wiki/Fluglärmtreit\\_zwischen\\_der\\_Schweiz\\_und\\_Deutschland#Staatsvertrag](https://de.wikipedia.org/wiki/Fluglärmtreit_zwischen_der_Schweiz_und_Deutschland#Staatsvertrag) (besucht 17.4.2020).

<sup>348</sup> Vgl. für Norwegen Fossum, Representation, S. 154 ff., 163 ff.

von ihnen Berichte, Informationen oder Konsultationen (z.B. zu Verordnungen) zu verlangen, Grundsatz- und Planungsbeschlüsse zu fassen, Aufsichtsmaßnahmen zu treffen usw. (Art. 45 Abs. 1, Art. 148 Abs. 4, Art. 150 ff. ParlG).

Da die Schweiz nicht EU-Mitglied ist, bleibt die Bundesversammlung darauf angewiesen, dass der Bundesrat ihre Anliegen in seine Teilnahme in den EU-Verfahren aufnimmt. Nur der Bundesrat kann im Rahmen seiner (z.B. diplomatischen) Befugnisse direkt eine Verantwortung von EU-Organen geltend machen.

Direkte Kontakte könnte immerhin die *interparlamentarische Zusammenarbeit* vermitteln (Art. 16 InstA; hinten Ziffer 10.6).

### **9.2.3 Landesinterne Aufwertung des Parlaments durch Mitgestaltung der Rechtsübernahmen in intensivem Zusammenwirken mit dem Bundesrat**

Die Bundesversammlung wird, was ihre landesinterne Stellung in der Aussenpolitik betrifft, als *ein starkes Parlament* gelobt<sup>349</sup>; freilich verfüge sie über zu *geringe Ressourcen* (hinten Ziffer 12.5). Das Potenzial des Parlaments ist mehrfach abgestützt: Erstens darf es sich bereits an der *Gestaltung der Aussenpolitik beteiligen*, d.h. bei ihrer Vorbereitung (Art. 166 Abs. 1 BV; hinten Ziffer 9.4). Zweitens kann das Parlament aufgrund der Eigenart des schweizerischen Regierungssystems<sup>350</sup> unabhängig vom, neben und über dem Bundesrat *in eigener Verantwortung handeln*<sup>351</sup>. Es bildet von Sachgeschäft zu Sachgeschäft wechselnde eigene Mehrheiten, auch gegen den Willen des Bundesrats. Es erarbeitet sich auch zur Aussenpolitik eine eigene Auffassung (Art. 24 Abs. 1 ParlG). Drittens haben die Reformen (vor allem von 1991 bis 2003) das Parlament, unabhängig vom Bundesrat, in Verfassung und Gesetz durch Aufwertung der Kommissionen als *Arbeitsparlament* (vorn Ziffer 9.1.2) gestärkt. Viertens gewinnt das Parlament, wenn es *möglichst gut mit dem Bundesrat*

---

<sup>349</sup> Vatter, Bundesrat, S. 43 (im OECD-Vergleich), 46 f.; Ders., Einleitung, S. 19 f, 59; Linder/Müller, S. 238 f.; Lüthi, Stellung, Rz. 26, 43 ff.

<sup>350</sup> Vatter, Einleitung/Brühlmeier, Rz. 13 f.

<sup>351</sup> Häfelin et al., Rz. 1411; besonders zur Aussenpolitik Rhinow/Schefer, Rz. 3656 ff.; Ehrenzeller, St. Galler Kommentar, Art. 166 Rz. 7, spricht wie andere von der Parlamentarisierung; Vatter, Einleitung, 20 f., 55 ff.

*zusammenwirkt*<sup>352</sup>. Aussenpolitik ist von Bundesrat und Parlament «in einem Verhältnis zu gesamter Hand»<sup>353</sup> zu verwirklichen. Innen- und Aussenpolitik sind verflochten. Verflechtungen führen zu institutionellen Veränderungen<sup>354</sup>, so zwischen Bundesrat und Bundesversammlung. Durch das Zusammenwirken müssen beide insgesamt möglichst viel gewinnen. Aufwertung des Parlaments bedeutet keinen Verlust für den Bundesrat, im Gegenteil. Das Parlament wird nicht zum «Oberbundesrat». Die Veränderungen sind kein Nullsummenspiel. Jedes Organ bringt seine eigene Funktion und seine institutionelle Eignung ein: Das Parlament seine unmittelbare Legitimation durch die Wahlberechtigten und damit die stärkere innenpolitische Ausrichtung, das Vorbereitungspotenzial seiner Kommissionen und die Genehmigungsbefugnis eines Vertrags mit der EU. Der Bundesrat bringt das Potenzial der Kollegialregierung, seiner Verwaltung und der Diplomatie ein, seine Leitungs- und Führungsfunktion und die aussenpolitische Erfahrung, Vernetzung und Sensibilität. Beide steuern ihren spezifischen Beitrag zur Handlungsfähigkeit der Schweiz bei (hinten Ziffer 11.6).

Das *Rahmenabkommen* macht solche Veränderungen sichtbar. Das Parlament kann seine Befugnis zum Genehmigungsentscheid (Art. 166 Abs. 2 BV) einbringen. Im Zusammenwirken mit dem Bundesrat können die Kommissionen diesen Entscheid so vorbereiten helfen, dass er am Ende mit den vertraglichen Verpflichtungen der Schweiz und den Vorstellungen der Stimmberechtigten übereinstimmt und sie ihm zustimmen können (hinten Ziffer 11.3). Zu dieser Vorbereitung gehört, dass die Kommissionen den Bundesrat in der aussenpolitischen Phase der EU-Verfahren begleiten (Art. 12 f. InstA; hinten Ziffer 11.2). Für die Kommissionen könnte mit Blick auf Bedürfnisse z.B. im Bereich der Diplomatie der *Beizug der Bundesverwaltung* bedeutsamer werden (Art. 68 ParlG), ebenso die Zusammenarbeit der *Parlamentsdienste mit der Bundesverwaltung* (Art. 18 ParlVV; hinten Ziffer 12.5)

---

<sup>352</sup> Vgl. die Hinweise in: Botschaft BV, S. 392, 416; AB Nationalrat Verfassungsreform, S. 86 Bundesrat Koller; Epiney/Kern, Rz. 45, 53 ff., 57; Schwendemann/Tschan-Truong/Thürer, St. Galler Kommentar, Art. 184 N 5, 6.

<sup>353</sup> Dieses Bild verwendet die Botschaft BV, S.392. Es wird u.a. aufgenommen durch Tschannen, Staatsrecht S. 446, Rz. 6. Es lehnt sich an die Umgangssprache und ans Privatrecht an, vorab Art. 652 f. ZGB (Gesamteigentum).

<sup>354</sup> Epiney/Kern, Rz. 4, 36 f., 53 ff., 57, 60 f., 64 f.



### 9.3 Das Parlament an der Weiche zwischen Rechtsübernahmen und Ablehnungen mit Blick auf die direkte Demokratie

Das Parlament entscheidet, ob es den Staatsvertrag über eine Rechtsübernahme genehmigt oder die Genehmigung und damit die Rechtsübernahme ablehnt (Art. 166 Abs. 2 BV). Damit stellt es die Weichen zwischen Rechtsübernahmen und ihrer Ablehnung (hinten Ziffer 11.4), zwischen Beendigung und Weiterführung. Lehnt das Parlament eine Rechtsübernahme ab, ist die Sache erledigt; u.U. schliesst ein Streitbeilegungsverfahren an (vorn Ziffer 7.2). Stimmt das Parlament ihr zu, kann es zum Volksentscheid über die Weiterführung des bilateralen Weges kommen (hinten Ziffer 11.5).

Das Parlament vermittelt die Anliegen aus dem Volk zuhanden des Bundesrates. Es wirkt in Begleitung des Bundesrats gegenüber der EU zur Vorbereitung der Rechtsübernahmeentscheide mit und durch Vorberatung der Kommissionen zum Entscheid des Parlaments. Die Kommissionen tragen zur Erarbeitung von referendumstauglichen Lösungen zur Rechtsübernahme bei. Sie handeln dabei relativ selbstständig, z.B. durch Anhörungen (vorn Ziffer 9.1.2, 11.2-11.5; vorn Ziff 4.2.3 zu den EU-Europaausschüssen).

Aufgrund seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation ist das Parlament berufen, sich ab Beginn der Vorbereitung bis zum abschliessenden Entscheid der Schweiz durch Parlament oder Volk für die direkte Demokratie zu engagieren. Sie soll die gesamte Staatstätigkeit prägen, darf nicht nur Repräsentativentscheide punktuell verbessern<sup>355</sup>. Die Verantwortung des Parlaments ist es, überall das Bestmögliche für die direkte Demokratie herauszuholen (vorn Ziffer 1.1).

### 9.4 Vorbereitung durch «Beteiligung» des Parlaments an der «Gestaltung» der Aussenpolitik

Das Parlament darf sich an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligen (Art. 166 Abs. 1 BV). Es ist auch Organ der Vorbereitung (ex ante)<sup>356</sup>. Wenn sich das Parlament in die Vorbereitung einbringt, gewinnt es gegenüber der blossen Nachbereitung (ex post; Art. 166 Abs. 2 BV) an Einfluss (hinten Ziffer 11)<sup>357</sup>.

---

<sup>355</sup> Eichenberger, S. 13, 17.

<sup>356</sup> Im Ergebnis zustimmend Vatter, Einleitung, S. 19 f., 58 f.

<sup>357</sup> So Evaluationsbericht 2010, S. 7302.

Es kann von Anfang an eine stärkere Rolle übernehmen. Das Mittel der Vorverlegung des Einflusses verwendet die Verfassung auch anderswo, so bei der Mitwirkung der Kantone (Art. 55 BV)<sup>358</sup>. «Beteiligen» bedeutet, sich zusammen mit dem Bundesrat um die *Erarbeitung des Inhalts* zu kümmern. Beteiligung meint nicht Mitentscheidung, sondern Mitwirkung (hinten Ziffer 10.1). «Gestalten» ist in der Entstehungsgeschichte offen, unbestimmt verstanden worden<sup>359</sup>. Gemeint ist, eigene Ziele aufzustellen und Massnahmen daraufhin auszuwählen sowie einzusetzen. Gestaltung kann positiv oder negativ beeinflussen, verändern oder erhalten. Eine verbindlichere Formulierung der Parlamentsrolle (in Art. 166 Abs. 1 BV) wurde abgelehnt<sup>360</sup>.

Gestaltung ist eine verfassungsrechtliche *Pflicht des Parlaments*<sup>361</sup>. Sie ist im Zusammenwirken mit dem Bundesrat zu erfüllen. Das Parlament soll als Partner des Bundesrats seine Karten aufdecken und aktiv werden. Es soll auch die interparlamentarische Zusammenarbeit (hinten Ziffer 10.6) in den Dienst des Landes stellen. Je geringer die *Bereitschaft des Parlaments für eine Genehmigung und zur Gutheissung einer Rechtsübernahme* eines zu übernehmenden EU-Rechtsaktes ist, desto früher muss es diese Problematik dem Bundesrat kundtun. Konsultation beinhaltet auch Kommunikation vom Parlament an den Bundesrat. Damit kann die Gefahr verringert werden, dass am Ende des Verfahrens eine Rechtsübernahme überraschend vom Parlament nicht genehmigt wird.

## 9.5 Gestaltungsspielräume der Schweiz, abnehmend im Laufe des Verfahrens

Trotz Rechtsübernahmepflicht bieten sich der Schweiz, d.h. dem Bundesrat und dem Parlament, das mitwirkt, allenfalls dem Volk, bei der Erarbeitung und Übernahme einschlägiger EU-Rechtsakte *gewisse, wenn auch teils geringfügige Gestaltungsspielräume an*<sup>362</sup>. Beschränkt ist der Spielraum im EU-Recht schon deshalb, weil sich neben der Schweiz andere Akteure und vorab die 27 EU-Mitgliedstaaten beteiligen. Die Gestaltungsspielräume sind am grössten

---

<sup>358</sup> Pfisterer, Kantone, S. 76 f.

<sup>359</sup> AB Nationalrat Verfassungsreform S. 86 f. Berichterstatter Schmid Samuel.

<sup>360</sup> Botschaft BV, S. 393.

<sup>361</sup> Art. 166 Abs. 1 BV enthält keine «Kann- Formel»; AB Nationalrat Verfassungsreform S. 79 Berichterstatter Schmid Samuel; Schwendemann/Tschan-Truong/Thürer, St. Galler Kommentar, Art. 184 Rz 6.

<sup>362</sup> Epiney, Überblick, Rz. 22, 54, 56; Dies., Dynamische Rechtsübernahme, S. 9.

beim Beginn der Vorbereitung der EU-Rechtsakte. Sie nehmen im *Laufe des Verfahrens* ab, immer mehr, wie wenn man sich in einem *Trichter* gegen dessen engste Stelle hin bewegen würde (hinten Anhang 3). Die Schweiz hat diesen Vorgang kürzlich (ausserhalb der Anwendungsbereiche des möglichen Rahmenabkommens) beim Waffenrecht bei der Zustimmung der EU zu einer «Schweiz-Klausel» erlebt<sup>363</sup>.

Während des Rechtsübernahmeverfahrens kann man hauptsächlich vier *Phasen mit möglichen Spielräumen* unterscheiden:

Erstens: Im *EU-Gesetzgebungsverfahren* besteht in der Anfangsphase ein eher grosser Spielraum, am grössten im Zeitpunkt der Initiative der EU-Kommission oder sogar bereits, bevor die Initiative lanciert ist. Sobald der EU-Kommissionsvorschlag fertiggestellt ist, wird die Schweiz weniger erreichen können, so im EU-Rat oder erst recht im EU-Parlament (vorn Ziffer 4.1.2, hinten Ziffer 10.3).

Zweitens: In den *Verhandlungen* im sektoriellen Ausschuss oder über den Staatsvertrag ist der Spielraum geringer. Mitunter gelingt es immerhin, Anpassungen (oder Präzisierungen) auszuhandeln (hinten Ziffer 10.4).

Drittens: Klein ist der Spielraum bei der *Vertragsgenehmigung* (Art. 166 Abs. 2 BV). Spielräume sind u.U. auch zugunsten der Kantone zu bejahren (hinten Ziffer 13). Das Parlament darf den *Beschluss zur Genehmigung* des Staatsvertrags anreichern, solange eine entsprechende Bestimmung dem einschlägigen Staatsvertrag nicht widerspricht. So darf das Parlament im Genehmigungsbeschluss z.B. eine Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen zur Mitwirkung

---

<sup>363</sup> Botschaft Waffenrecht, S. 896 ff., 1964 ff.; Die EU-beschloss gestützt auf die Teilnahme der Schweiz am EU- Gesetzgebungsverfahren eine Änderung des Entwurfs zur Waffenrichtlinie 2017/853, Art. 6 Abs. 6 (Amtsblatt der EU L 137/22 vom 24. 5. 2017) folgende «Schweiz-Klausel»: «In Bezug auf Feuerwaffen der Kategorie A Nummer 6 können Mitgliedstaaten, in denen allgemeine Wehrpflicht herrscht und in denen seit über 50 Jahren ein System der Weitergabe militärischer Feuerwaffen an Personen besteht, die die Armee nach Erfüllung ihrer Wehrpflicht verlassen, an diese Personen in ihrer Eigenschaft als Sportschützen eine Genehmigung erteilen, eine während des Wehrdienstes benutzte Feuerwaffe zu behalten. Die betreffende staatliche Behörde wandelt diese Feuerwaffen in halbautomatische Feuerwaffen um und überprüft in regelmäßigen Abständen, ob die Personen, die diese Feuerwaffen verwenden, keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Es gelten die Bestimmungen von Unterabsatz 1 Buchstaben a, b und c.».

der Kantone unterbringen (hinten Ziffer 13.1). Entsprechend darf das Parlament im vorgegebenen Rahmen im *Umsetzungsgesetz* den Staatsvertrag konkretisieren, wie es das beim Waffengesetz getan hat<sup>364</sup>.

Viertens: In den *Streitbeilegungsverfahren* dürfte es ebenfalls gewisse, wenn auch kleine Spielräume geben (vorn Ziffer 7.2).

## 9.6 Genehmigung einer Kündigung durch das Parlament unter Vorbehalt des Referendums

Die EU und die Schweiz dürfen das Rahmenabkommen durch Notifikation gegenüber der anderen Vertragspartei kündigen (Art. 22 Abs. 2 InstA). Die Kündigung ist nicht als Ausgleichsmassnahme vorgesehen (vorn Ziffer 7.2.6).

Die Kündigung bedarf in den einschlägigen Fällen der Genehmigung der *Bundesversammlung*, unter Vorbehalt des *Referendums* (Art. 24 Abs. 2 f. ParlG)<sup>365</sup>. Dieser Referendumsvorbehalt ist für die direkte Demokratie wichtig. Das Volk soll zum Zuge kommen, wenn über die *Weiterführung des bilateralen Weges* zu befinden ist. Normalerweise richtet sich ein Referendum gegen einen Parlamentsentscheid, der eine Rechtsübernahme ermöglicht (vorn Ziffer 9.3). Ebenso stützt u.U. ein Referendum, das sich gegen die Kündigung des Rahmenabkommens oder eines anderen Abkommens richtet, den bilateralen Weg.

Das Parlament darf sich z.B. auch durch eine Motion einbringen, bevor sich der Bundesrat für eine Kündigung entschieden hat. Bei der Abwicklung der Kündigung gelten *kurze Fristen*, so eine Konsultationsfrist von 10 Tagen nach Eingang der Notifikation der Kündigung und eine Einigungsfrist von drei Monaten im horizontalen Gemischten Ausschuss (Art. 22 Abs. 2 InstA) betreffend der Auswirkungen auf die Fortführung der betroffenen Abkommen. Eine Motion für die Kündigung eines Staatsvertrags führt zuerst zu einer Abstimmung über die Motion; im Falle ihrer Annahme folgt in einer zweiten Phase die Behandlung und Abstimmung über den Bundesbeschluss zur Kündigung<sup>366</sup>.

---

<sup>364</sup> Debatten in den Räten, siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=11752> (besucht 31.1.2020).

<sup>365</sup> Caroni/von Burg, S. 10 ff.; Keller/Weber, S. 123, 145.

<sup>366</sup> Keller/Weber, S. 131, 136.

## 9.7 Zur Auswirkung von Volksinitiativen auf die Rechtsübernahmen

Das Rahmenabkommen ändert nichts daran, dass Volksinitiativen auf Rechtsübernahmen einwirken dürfen, solange sie damit kein zwingendes Völkerrecht verletzen (Art. 139 Abs. 3 BV)<sup>367</sup>.

Die Volksinitiativen sind legitime politische Anstösse zur Mitgestaltung oder Zeichen der Unzufriedenheit; sie können auch die Zusammenarbeit mit der EU beeinflussen. Freilich taugen sie wenig, um konkrete EU-Rechtsakte in laufenden Rechtsübernahmeverfahren zu beeinflussen, schon allein wegen der Fristen. Volksinitiativen dienten bisher vor allem der Entscheidungsfindung zu Grundsatzfragen<sup>368</sup>. In den letzten Jahren sind dadurch punktuelle Randbedingungen zur Zusammenarbeit mit der EU aufgestellt worden, so mit der Ausschaffungsinitiative und der Initiative zur «Masseneinwanderung» (Art. 121 Abs. 3 – 6, Art. 197 Ziffer 8 sowie Art. 121a, Art. 197 Ziffer 11 BV). Auch wenn eine Initiative abgelehnt wurde, hat sie zur öffentlichen Auseinandersetzung beigetragen; so hat die Ablehnung der «Begrenzungsinitiative» das Freizügigkeitsabkommen gestärkt, damit den bilateralen Weg gesichert und eine Voraussetzung für eine weitere Behandlung des Entwurfs des Rahmenabkommens geschaffen<sup>369</sup>.

---

<sup>367</sup> Häfelin et al, Rz. 1792.

<sup>368</sup> Vgl. den Überblick über die Initiativen bei Oesch, Schweiz-EU, Rz. 61 ff.

<sup>369</sup> Vgl. etwa Schwok, S. 148 ff.

## 10 Mitwirkung des Parlaments

Das Parlament hat umfangreiche Mitwirkungsmöglichkeiten (hinten Anhang 3). Das Parlament und vor allem seine Kommissionen können auf dem Weg über den Bundesrat auf das EU-Gesetzgebungsverfahren (hinten Anhang 1) und in Verhandlungen über einen Staatsvertrag einwirken. Das Parlament beschliesst über die Genehmigung von Rechtsübernahmen nach Vorberatung seiner Kommissionen. Die interparlamentarische Zusammenarbeit wird wichtiger als Zugang zum EU-Parlament.

### 10.1 Mitwirkung des Parlaments gegenüber dem Bundesrat

#### 10.1.1 Nur indirekte Teilnahme des Parlaments auf der EU-Ebene, mit Ausnahme des Gemischten parlamentarischen Ausschusses

*Direkt auf der EU-Ebene sind keine Mitwirkungsrechte des Parlamentes gegenüber der EU vorgesehen, auch nicht im Entwurf zum Rahmenabkommen, anders als im Lissabon-Vertrag für die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten (vorn Ziffer 4.2). Die Bilateralen und das Rahmenabkommen sind wie das EWR-Abkommen in ihrer Entwicklung zu den parlamentarischen Mitwirkungsrechten stehen geblieben (vorn Ziffer 5.4.1). Eine Ausnahme ist der Gemischte parlamentarische Ausschuss (Art. 16 InstA; hinten Ziffer 10.6).*

Die Mitwirkung des Parlaments *richtet sich an den Bundesrat*, nicht an die EU. Der Bundesrat trägt die Mitwirkungsbeiträge des Parlaments in die EU (hinten Ziffer 10.3).

### 10.1.2 Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments gegenüber dem Bundesrat

*Mitwirkung* (Art. 184 Abs. 1 BV; Art. 24 Titel und Abs. 1 ParlG) ist ein besonders wichtiges Mittel für das *Zusammenwirken* von Parlament und Bundesrat (vorn Ziffer 9.2.3). Es ermöglicht dem Parlament, die *Vorbereitung von Rechtsübernahmeentscheiden des Bundesrats* zu beeinflussen (vorn Ziffer 9.4). Die Vertragsparteien müssen gemäss Rahmenabkommen die «verfassungsrechtlichen Verpflichtungen seitens der Schweiz» erfüllen (Art. 14 InstA; vorn Ziffer 6.6). Dazu gehören die Mitwirkungsrechte und die Beteiligung des Parlaments an der Gestaltung der Aussenpolitik (Art. 184 Abs. 1, Art. 166 Abs. 1 BV).

Die Mitwirkung des Parlaments ist praktisch *meist Sache der Kommissionen*, namentlich in Form der Begleitung des Bundesrats (hinten Ziffer 11.2). Die Kommissionen verfügen *eigenverantwortlich* darüber, ob und wie sie mitwirken (vorn Ziffer 9.1.2, hinten 11.2.1).

Was Gegenstand der Mitwirkung ist, bestimmen *Verfassung und Gesetz* (Art. 184 Abs. 1 BV; Art. 24 Abs. 1 ParlG). Sie regeln dies allerdings nicht sonderlich bestimmt. Das Parlament geniesst einen gewissen *Spielraum*. Es muss ihn gemäss seines verfassungsrechtlichen Auftrags vorab im Dienste der Sache, der Demokratie nutzen<sup>370</sup>. Mitwirkung *bezweckt*, die Arbeit des Bundesrats zu legitimieren sowie hinsichtlich Qualität und Effizienz zu verbessern (hinten Ziffer 11.6). Die Mitwirkung des Parlaments soll bei der Erarbeitung vertragskonformer und konkordanter Lösungen helfen (hinten Ziffer 11.3). Indem es mitwirkt, kündigt das Parlament an, welche Rechtsübernahme mit welchen Inhalten es möglicherweise (nicht) genehmigen werde (Art. 166 Abs. 2 BV). Zur Mitwirkung wird man *alle Handlungen zählen*, die den Ablauf und den Inhalt der einschlägigen Tätigkeit des Bundesrats *beeinflussen sollen*<sup>371</sup>. Darunter fallen Meinungsäusserungen, Stellungnahmen, Empfehlungen an den Bundesrat usw. Den Bundesrat beeinflussen kann das Parlament ferner durch parlamentarische Vorstösse, Behandlung von Berichten, Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Art. 28 ParlG), Gesetze im Bereich der Aussenpolitik (vorn Ziffer 9.1.1) usw.

Die *rechtliche Bedeutung* der Mitwirkung hängt vom positiven Recht ab. Es regelt wenig. Immerhin besitzt die Bundesversammlung ausdrücklich «Mit-

---

<sup>370</sup> Epiney/Kern, Rz. 54 f.

<sup>371</sup> Vgl. die Liste bei Odermatt/Tophinke, in: Graf et al., Kommentar ParlG., Art. 24 Rz. 5; Graf, Mitwirkung, S. 115 ff.

*wirkungsrechte*» (Art. 184 Abs. 1 BV). Der Bund und damit das Parlament sind verpflichtet, auf die Mitwirkung der Kantone einzugehen (Art. 55 BV; hinten Ziffer 13). Das Gesetz konkretisiert, indem es auch verbindliche *Zuständigkeiten* festlegt, z.B. um eine vorläufige Anwendung eines Staatsvertrags zu verhindern (Art. 7b Abs. 1bis RVOG). Die Änderung oder Kündigung von Staatsverträgen ist ebenso gesetzlich geordnet. Für beide Entscheide ist das Parlament zuständig (Art. 24 Abs. 2 f. ParlG). Das Parlament ist ferner zuständig, mit einem «Grundsatz- und Planungsbeschluss» in der Form des Bundesbeschlusses gesetzlich wenig geregelte Bereiche wie die Aussenpolitik mitzugestalten (Art. 28 Abs. 2 f. ParlG)<sup>372</sup>.

Grundlage der Mitwirkung ist die *Information* des Parlaments. Sie ist eine Pflicht des Bundesrates. Er hat das anzubieten, was das Parlament und seine Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgabe benötigen, nicht das, was die Verwaltung zu übermitteln gewillt ist. Die Information des Parlaments wird konkretisiert in den gesetzlichen Informationsrechten (Art. 7, Art. 150 ParlG) oder ergibt sich aus den parlamentarischen Vorstossrechten (Art. 171 BV; Interpellation und Anfrage nach Art. 125 ParlG; Fragestunde des Nationalrats). Die Informationspflicht gilt vor der Konsultation, während der Verwirklichung entsprechender Vorhaben nach erfolgter Konsultation (Art. 152 Abs. 2, Abs. 3 Satz 2 ParlG) sowie auf Verlangen einer Kommission (Art. 152 Abs. 5 ParlG). Die Motion (Art. 122 ParlG) entfaltet eine gewisse rechtlich spezifizierte Bindung, z.B. zur Kündigung von Staatsverträgen (vorn Ziffer 9.6); sie ist zur Einflussnahme auf den Entwurf des Rahmenabkommens eingesetzt worden<sup>373</sup>.

Meist hat die Mitwirkung eine *politische* Bedeutung. Der Begriff der Mitwirkungs-«Rechte» (Art. 184 Abs. 1 BV) ändert daran nichts. «Mitwirkung» kann nicht mehr enthalten als die Teilnahme der «Bundesversammlung ... bei

<sup>372</sup> Allgemein Graf, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 28 N 9. Die Praxis kennt einen Versuch für den Erlass eines aussenpolitischen «Grundsatz- und Planungsbeschlusses» (vor Inkrafttreten von Art. 28 ParlG, aber mit der entsprechenden Rechtswirkung konzipiert): Der vom Bundesrat vorgeschlagene Bundesbeschluss «über Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union» (indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zu Europa!», BBl 1999 V 3839), der allerdings scheiterte, weil der Ständerat zweimal Nichteintreten beschloss. Vgl. als neuen landesinternen Anwendungsfall den Bundesbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge vom 20. Dezember 2019 (BBl 2019 8725). Im Bereich der Aussenpolitik hat der Bundesrat am 3. Februar 2021 dem Parlament den Entwurf eines auf Art. 28 gestützten Bundesbeschlusses für den Beitritt der Schweiz zum UNO-Migrationspakt unterbreitet.

<sup>373</sup> 19.3416 Motion WAK-S, siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20193416>, gleichlautend WAK-N.



der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide» (Art. 24 Abs. 1 ParlG). Der Bundesrat hat das Vorbringen des Parlaments sachlich und politisch abzuwägen, darüber zu entscheiden und dies zu begründen. Der aussenpolitische Entscheid obliegt allein dem Bundesrat (Art. 184 BV). Der Bundesrat muss sich der Auffassung des mitwirkenden Parlaments selbst dann nicht anschliessen, wenn es dies einstimmig verlangt. Das ergibt sich aus der erwähnten Zuständigkeit des Bundesrats für die Führung von Verhandlungen über Staatsverträge. Er muss sein Ergebnis politisch verantworten und damit rechnen, dass das Parlament oder gegebenenfalls das Volk diesem Ergebnis z.B. die nötige Genehmigung (Art. 166 Abs. 2, Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziffer 3 BV) verweigern.

### 10.1.3 Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik

Praktisch steht die Mitwirkung durch «Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik» im Vordergrund (Art. 152 ParlG). Grundsatz und Auftrag zum Zusammenwirken findet sich in der Verbindung von Parlament und Bundesrat durch «Kontakt und Meinungsaustausch» (Art. 152 Abs. 1 ParlG), also durch Gespräche und *Dialog*. Er soll entsprechend der gemeinsamen Verantwortung für die Aussenpolitik möglichst Einvernehmen zwischen Bundesrat und Kommission herstellen (vorn Ziffer 9.2.3). Ist die Position der Schweiz gegenüber dem Ausland «zu wesentlichen Vorhaben» und besonders «zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen» zu bestimmen, konsultiert der Bundesrat die zuständigen Kommissionen, «bevor er dieses ...festlegt oder abändert» (Art. 152 Abs. 3 ParlG). Diese *Konsultation* wird weit verstanden: Sie knüpft beim Dialog an und enthält Meinungsäusserungen, Empfehlungen und (zustimmende oder ablehnende) Stellungnahmen, nicht aber (verbindliche) Weisungen<sup>374</sup>, wie sie teils das Ausland kennt. Als *Verhandlung* gilt sowohl die (traditionelle) Erarbeitung von Vertragsinhalten (Art. 13 InstA) wie auch die Ausarbeitung von EU-Rechtsakten im EU-Gesetzgebungsverfahren (Art. 12 InstA)<sup>375</sup>. Das Rechtsübernahmeverfahren entwickelt sich über *mehrere Etappen*. Die Kommissionen können jede einzeln, mehrere oder alle zusammen beeinflussen. Die *Mandatierung* wird so flexibel zu handhaben sein, dass sich die Kommissionen genügend einbringen können. Normalerweise wird ein Mandat durch das Eidgenössische Departement

---

<sup>374</sup> Tripet Cordier, in Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 152 Rz. 28. 31.

<sup>375</sup> Vgl. Botschaft EWR, S. 464 f.; Art. 55 Abs. 3 BV verwendet den Begriff der Verhandlung ähnlich weit, so Pfisterer, Kantone, S. 55 ff.

ment für auswärtige Angelegenheiten (EDA) entworfen und es werden dessen «Richt- und Leitlinien» in der Kommission beraten. Nicht vor die Kommissionen kommen üblicherweise die (eentlichen) Texte des Mandats oder die Weisungen des Bundesrates zur Verhandlungssteuerung. Bestimmt wird das Verhandlungsmandat durch den Bundesrat. Er führt die schweizerischen Vertreter und Vertreterinnen und erteilt ihnen Aufträge, beurteilt ihre Berichte, zieht sie zur Verantwortung usw.; kurz, er kontrolliert. Der Bundesrat führt den Lauf der Vertragsverhandlungen schweizerischerseits und unterzeichnet die Verträge (Art. 184 Abs. 2 BV).

## 10.2 Teilweise Übernahme von Mitwirkungsrechten aus den Bilateralen

Das Rahmenabkommen *übernimmt aus den betroffenen Abkommen* (Art. 2, Art. 3 lit. a InstA) die Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz gegenüber der EU und *vereinheitlicht* sie so (Art. 12 f., Art. 10 InstA). Dieser Ansatz *erleichtert* es einerseits dem Bundesrat, die Schweiz nach aussen zu vertreten, und andererseits dem Parlament, dem Bundesrat gegenüber mitzuwirken. Die Regelungen zur Mitwirkung in den einzelnen betroffenen Abkommen ergänzen diejenigen gemäss Rahmenabkommen. Das kann z.B. für die *Regelungen* zum Beizug von Sachverständigen der Schweiz (z.B. Art. 23 Abs. 2 LVA; Art. 52 Abs. 2 LandVA; vgl. Art. 12 Abs. 1 InstA)<sup>376</sup> oder zu Information oder Beratung (z.B. Art. 52 Abs. 2 Satz 2 LVA; Art. 23 Abs. 2 Satz 2 LVA) zutreffen. Es erübrigt sich, darauf weiter einzugehen; das ist geltende Praxis.

Der Entwurf zum Rahmenabkommen setzt einen neuen *Horizontalen Gemischten Ausschuss* ein. Er hat begrenzte Aufgaben der Gesamtübersicht und Koordination zwischen den sektoriellen Ausschüssen (Art. 15 InstA) sowie der Mitarbeit bei einer Kündigung (Art. 22 Abs. 2 InstA). Das Rahmenabkommen übernimmt die bisherigen Gemischten Ausschüsse als «*sektorielle Ausschüsse*» (Art. 3 lit. b, Art. 7 Abs. 2, Art. 10 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 7, Art. 12 Abs. 2 f., Art. 13 Abs. 2, Art. 15 Abs. 4 InstA)<sup>377</sup>. Die Praxis zu den Gemischten Ausschüssen<sup>378</sup> lässt sich bei der Anwendung des Rahmenabkommens sinngemäss nutzen. Die sektoriellen Ausschüsse verfügen weithin über die Befugnisse gemäss den betroffenen Abkommen vorab zur Weiterentwicklung und Streitbeilegung

---

<sup>376</sup> Botschaft Bilaterale I, S. 6164; Vahl/Grolimund, S. 54 f.

<sup>377</sup> Sinngemäss Erläuterungen InstA, S. 6.

<sup>378</sup> Vorab im Aide-mémoire; Vahl/Grolimund, S. 45 ff.

(Art. 15 Abs. 4 InstA)<sup>379</sup>. Mit dem Rahmenabkommen erhielten sie teils *neue oder anders gewichtete Aufgaben*, vorab zur Rechtsübernahme, Weiterentwicklung oder Streitbeilegung (Art. 5, Art. 10 InstA). Ob diese Befugnisse für Weiterentwicklungen nach Rahmenabkommen ausreichen, ist nach dem Sinn des Rahmenabkommens (Art. 13 Abs. 2 und Art. 5 InstA) wohl eher zu bejahen<sup>380</sup>.

Die sektoriellen Ausschüsse sind gemeinsame *völkerrechtliche Organe* der Schweiz und der EU. Der sektorielle oder bisherige Gemischte Ausschuss bildet teils Vorbereitungs- und Ergänzungsgremien (Groupe juridique Schweiz/EU zum Gemischten Landverkehrsausschuss Schweiz/EU, ferner Arbeitsgruppen und Ausschüsse, z.B. im Zusammenhang mit der Europäischen Eisenbahngesellschaft ERA). Gewisse Gemischte Ausschüsse öffnen sich früh, vor der Initiative der EU-Kommission, für Umfragen der EU über künftige mögliche Rechtsetzungsprojekte (sogenannte «Surveys» zu Art. 52 LandVA). Die sektoriellen Ausschüsse *setzen sich zusammen* aus einem Vertreter oder einer Vertreterin der EU und der Schweiz, hier des Bundesrates, in der Regel aus einem Vertreter oder einer Vertreterin der Direktion für Europäische Angelegenheiten (DEA), der zuständigen Departemente, allenfalls der Schweizerischen Mission bei der EU (Brüssel), soweit zuständig (Art. 55 BV; Art. 5 Abs. 1 BG MK) der Kantone, teils vertreten durch ihre Konferenzen<sup>381</sup>. Die Zusammensetzung der sektoriellen Ausschüsse würde mit dem Inkrafttreten des Rahmenabkommens zu überprüfen und anzupassen sein. Die Gemischten Ausschüsse beschliessen naturgemäss *einvernehmlich* (z.B. Art. 14 Abs. 1 FZA; Art. 21 Abs. 1 LVA)<sup>382</sup> und entscheiden über eventuelle Abhilfemassnahmen bei schwerwiegenden Störungen, z.B. der Freizügigkeit oder des alpenquerenden Güterverkehrs (Art. 14 Abs. 2 FZA; Art. 47 LandVA).

Die sektoriellen Ausschüsse würden die Mitwirkungs-Befugnisse der bisherigen<sup>383</sup> «gemischten» Ausschüsse *«erben»*. Die sektoriellen Ausschüsse *dienen vorab* der Überwachung, diplomatischen Streitbeilegung sowie der Teilnahme am EU-Gesetzgebungsverfahren (z.B. Art. 23 LVA; Art. 52 und 54 LandVA; Art. 14 und 19 FZA)<sup>384</sup>, auf Seite der Schweiz selbstverständlich unter dem Vorbehalt der Zuständigkeit von Parlament und Volk. Die Vertragsparteien sollten

<sup>379</sup> Übersicht bei Oesch, Schweiz-EU, Rz. 90, Rz. 91 ff. «Weiterentwicklung» und Rz. 97 ff. «Streitbeilegung».

<sup>380</sup> Epiney, Überblick, Rz. 28 f.

<sup>381</sup> Jaag/Zihlmann, Rz. 38 ff.

<sup>382</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 90; Vahl/Grolimund, S. 56 ff.

<sup>383</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 90; Jaag/Hänni, Rz. 4025 ff.; Vahl/Grolimund, S. 40 ff.

<sup>384</sup> Jaag/Hänni, Rz. 4030 ff.

sich gegenseitig informieren. Je nach Vertrag sind die sektoriellen Ausschüsse zuständig für einen Meinungsaustausch in der Vorbereitung, vor der Verabschiedung des EU-Rechtsakts (z.B. Art. 23 Abs. 2 LVA; Art. 45 Abs. 2 LandVA, Art. 14 Abs. 1 FZA), nach dessen Verabschiedung sowie für die Beschlüsse zur Änderung insbesondere des Anhangs sowie entsprechender Beschlüsse (z.B. Art. 23 Abs. 3 f. LVA; Art. 45 Abs. 3 f. LandVA). Zu ihrer Anpassung oder zur Durchführung ermöglichen die Bilateralen teils Information und Konsultation (z.B. Art. 14 Abs. 3 FZA). Die sektoriellen Ausschüsse erlauben es gelegentlich, über Direktkontakte mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten oder dem EU-Parlament die Debatte im EU-Gesetzgebungsverfahren zu beeinflussen<sup>385</sup>.

Die Mitwirkung des Parlaments ist auf die sektoriellen Ausschüsse angewiesen. Die sektoriellen Ausschüsse sind eine wichtige Informationsquelle. Die parlamentarische Mitwirkung ist an sich gegenüber den sektoriellen Ausschüssen zu gewährleisten. Das Parlament sollte darauf drängen, dass der Bundesrat die Dienste der schweizerischen Delegationen in den sektoriellen Ausschüssen ausschöpft. Der Bundesrat oder seine Verwaltung haben die Delegationen laufend zu führen, zu beauftragen, zu Berichten zu empfangen und überhaupt zu kontrollieren. Darüber ist das Parlament zu informieren und eventuell zu konsultieren (Art. 152 ParlG). Die bisherigen Gemischten Ausschüsse sind für die Mitarbeit in EU-Angelegenheiten oft gut eingeführt. So können Bundesrat und Parlament eine *kontinuierliche Geschäftsverfolgung* gewährleisten und besitzen mitunter zusätzliche oder besondere Informations- oder Konsultationskanäle, auch informeller Art, schon deswegen, weil sich die jeweiligen Abgesandten der Schweiz und der EU persönlich kennen. Diese Beziehungen erlauben u. U. frühzeitige Informationen, schon vor der EU-Kommissionsinitiative. Vereinzelt könnte die Anwendung des Rahmenabkommens davon profitieren, dass die betroffenen Abkommen Durchführungsbefugnisse begründet haben (z.B. Art. 45 Abs. 2 Satz 2 LandVA).

Wegen seiner besonderen Natur sind im *Schengen-Vertrag* weitergehende *Mitwirkungsrechte* vorgesehen, als sie der Entwurf zum Rahmenabkommen plant. Schengen erlaubt z.B. sogar eine schweizerische Vertretung im EU-Rat, natürlich auch ohne Stimmrecht (Art. 4 SAA).

---

<sup>385</sup> Erläuterungen InstA, S. 6.

## 10.3 Indirekte Teilnahme des Parlaments im EU-Gesetzgebungsverfahren («decision shaping»)

### 10.3.1 Teilnahme der Schweiz an der Erarbeitung von EU-Rechtsakten, ihr Ausmass und die EU-Konsenskultur

«Sobald» ein EU-Rechtsakt «ausgearbeitet wird», und zwar «in einem Bereich der betroffenen Abkommen» (Art. 2 InstA), begründet das Rahmenabkommen nach Entwurf *Teilnahmemöglichkeiten der Schweiz im EU-Gesetzgebungsverfahren* (Art. 12 InstA; hinten Anhang 1). Diese reichen meist weiter als bei den bisherigen einschlägigen Bilateralen (Art. 2 InstA), namentlich durch den Zugang zum EU-Rat (hinten Ziffer 10.3.3 f.). Zusätzlich könnte das Rahmenabkommen informelle Kanäle der Transparenz, der Diplomatie oder des politischen Dialogs erschliessen (vorn Ziffer 4.1.3, hinten 10.3.4) und natürlich den Gemischten parlamentarischen Ausschuss einführen (Art. 16 InstA; hinten Ziffer 10.6).

*Inhaltlich* bezweckt die Teilnahme, schweizerische Anliegen möglichst schon *in den EU-Rechtsakten unterzubringen* (vorn Ziffer 6.5). Teilnahme soll auf diese Weise die *Rechtsübernahmepflicht wettmachen und Konflikte mit der EU mildern oder vermeiden*. Sie soll letztlich vertragskonforme und zugleich in der Schweiz «akzeptable» Lösungen erreichen helfen, die sowohl den schweizerischen Besonderheiten wie auch dem Zustimmungs- oder Konsensbedarf in den EU-Organen genügen (hinten Ziffer 11.3). Je länger die Schweiz ihre Anliegen nicht einbringt, desto weniger Erfolgchancen hat sie (vorn Ziffer 9.5).

Für diese «Teilnahme» verwendet man in der Schweiz oft das Wort «*mitwirken*»; eigentlich ist es für die (landesinterne) Beteiligung der Bundesversammlung im Verhältnis zum Bundesrat bestimmt (Art. 184 Abs. 1 BV). Vorbild der Regelung ist die Teilnahme der EWR/EFTA-Staaten (vorn Ziffer 3.2), als Nicht-EU-Mitglieder *ohne Stimmrecht*<sup>386</sup>, *ohne Vetorecht*<sup>387</sup>, *ohne Mitentscheidungsbefugnis*<sup>388</sup>. Das EWR-Abkommen besitzt dafür keinen festen Begriff (Art. 99 Abs. 1 und 3, Art. 100 f., Art. 81 EWR-Abkommen). Im EWR/EFTA/

---

<sup>386</sup> Vahl/Grolimund, S. 97 ff.

<sup>387</sup> Baur, Decision-Making, S.67; Frommelt, Prinzipien, S. 1 f.

<sup>388</sup> Botschaft EWR, S. 13, 49 f.; Nell, S. 243 ff.

EU-Jargon spricht man von «proposal shaping»<sup>389</sup> oder «*decision shaping*» im Gegensatz zum «decision making» oder «decision taking»<sup>390</sup> (hinten Anhang 2).

«Teilnahme» begründet in erster Linie *politische Teilnahme* an der Auseinandersetzung zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten<sup>391</sup> nach Massgabe des jeweiligen Vertrags. Die EU muss die EWR/EFTA-Staaten informieren, anhören und sich mit dem Vorbringen der Beteiligten auseinandersetzen. Aber sie entscheidet allein, wie weit sie die Anliegen der Drittstaaten aufnehmen will oder nicht<sup>392</sup>. Teilnahme oder Mitwirkung garantieren keinen inhaltlichen Erfolg. Als «decision shaping» wird auch die Teilnahme über informelle, z.B. diplomatische Kontakte bezeichnet<sup>393</sup>.

Man darf den Gewinn an Einfluss der Schweiz bei diesen Teilnahmemöglichkeiten *nicht überschätzen*<sup>394</sup>. Der *Gestaltungsspielraum* ist beschränkt und nimmt im Laufe des Verfahrens ab, bereits während der EU-Verfahren (vorn Ziffer 9.5). Trotzdem ist der *Einfluss der Schweiz mitunter recht effektiv*, jedenfalls nach den Erfahrungen mit Schengen/Dublin<sup>395</sup>. In den EU-Verfahren herrscht eine *Konsenskultur*; die für schweizerische Anliegen tendenziell hilfreich ist (vorn 8.2.1). Selbstverständlich ist von Belang, wie viel die Schweiz an Arbeit für *Qualität, Effizienz und Akzeptanz* (hinten Ziffer 11.6) in die Mitwirkung «investiert».

### **10.3.2 Information als Pflicht der EU gegenüber der Schweiz und als Pflicht des Bundesrats gegenüber dem Parlament**

Das Rahmenabkommen soll die EU *mehrfach zur Information verpflichten*, damit die Schweiz ihre vertragsgemässe Rolle erfüllen kann. Daran wird der EU gelegen sein. Die Bundesversammlung *darf* erwarten, dass der Bundesrat die Informationen der EU an sie weiterleitet und wo nötig ergänzt (Art. 152 ParlG; hinten Ziffer 11.1.1). *Zu Beginn* informiert die EU-Kommission über das

---

<sup>389</sup> Vahl/Grolimund, S. 97 ff.; Oesch, Europarecht, Rz. 78.

<sup>390</sup> Baur, S. 20 f.; Ders., Decision-Making, S. 56 f.; Dystland/Finstad/Sorebo in: Arnesen, Art. 99 Rz. 5 ff.

<sup>391</sup> Baur, Decision-Making, S. 23 ff.

<sup>392</sup> Botschaft EWR, S. 464; Entner, S. 82; Thorhallsson, Iceland and the EEA, S. 2.

<sup>393</sup> Baur, decision shaping, S. 28 ff.

<sup>394</sup> Baur, decision shaping, S. 32.

<sup>395</sup> Epiney, Dynamische Rechtsübernahme, S. 10.

EU-Gesetzgebungsverfahren, «sobald ... ein Rechtsakt der EU ausgearbeitet wird», auf Antrag auch der Schweiz «vorab» durch «Meinungsaustausch» (Art. 12 Abs. 1 f. InstA), *später* «bei wichtigen Etappen vor der Beschlussfassung durch den Rat ... im Rahmen eines ständigen Informations- (und Konsultations-)Prozesses» und «erneut im sektoriellen Ausschuss» (Art. 12 Abs. 3 InstA). Die Informationspflicht umfasst sinnvollerweise die Unterlagen, die die Sachverständigen der Schweiz benötigen, um die EU-Kommission («gleichermassen») wie Sachverständige der EU-Mitgliedstaaten zu beraten, ebenso die Schweiz zur Mitwirkung vor dem EU-Rat oder sinngemäss dem EU-Parlament zu befähigen. *Am Ende* des Gesetzgebungsverfahrens ist die EU, «sobald» sie einen einschlägigen Rechtsakt «verabschiedet», mit Blick auf die Erarbeitung eines Beschlusses des sektoriellen Ausschusses oder eines Staatsvertrags wieder und sinngemäss in gleichem Ausmass informationspflichtig (Art. 13 Abs. 1 InstA). Die Schweiz darf dabei im EU-Rechtsrahmen die *Offenheit und Transparenz* (vorn Ziffer 4.1.3) nutzen, auch in Ausschüssen der EU-Organe und betreffend Zugang zu Dokumenten.

### 10.3.3 Teilnahme der Schweiz in den wichtigsten EU-Organen

Gemäss Entwurf zum Rahmenabkommen soll der Einfluss der Schweiz bei der EU-Kommission und deren Ausarbeitung und Durchführung von EU-Rechtsakten institutionalisiert werden (Art. 12 Abs. 1, Abs. 4-6, Art. 13 InstA), ähnlich wie im EWR (vorn Ziffer 5.2). Die EU-Kommission soll *Sachverständige der Schweiz* «informell gleichermassen zurate» ziehen dürfen, wie sie es mit «Stellungnahmen der Sachverständigen» aus den EU-Mitgliedstaaten tut (Art. 12 Abs. 1 InstA), analog für die Ausschüsse zur Durchführung. Wenn die EU-Kommission Sachverständige beizieht, muss sie die Schweiz gleich behandeln<sup>396</sup>. Dies ist schon in einigen bisherigen Bilateralen Abkommen so vorgesehen (z.B. Art. 52 Abs. 2 LandVA)<sup>397</sup>. Die Sachverständigen werden wegen ihrer Fachkenntnisse berufen. Sie sind *formell keine Vertreter der Schweiz*, tatsächlich jedenfalls solche des Bundesrates und der Verwaltung, nicht des Parlaments (vorn Ziffer 5.2.2). Trotzdem bestehen politisch nutzbare *Spielräume*. Der Bundesrat darf die Sachverständigen, soweit zulässig, in die Pflicht nehmen, ihre Auftragserfüllung beeinflussen und sich über ihre Arbeit berichten lassen. Der Bundesrat darf den Meinungsaustausch nutzen (Art. 12 Abs. 2 InstA) sowie

---

<sup>396</sup> Analog zu Art. 99 Abs. 1 EWR-Abkommen: Dystland/Finstad/Sorebo, in: Arnesen et al., Art. 99 N 3.

<sup>397</sup> Botschaft Bilaterale I, S. 1664; Oesch, Schweiz – EU, Rz. 94.

u.U. im weiteren EU-Gesetzgebungsverfahren schweizerische Anliegen in die Einigungsbemühungen versuchen einzubringen. Die EU-Kommission ist *keine, schon gar keine supranationale Überwachungsbehörde* zur Einhaltung des Rahmenabkommens<sup>398</sup>, wie sie der EWR mit der EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) kennt (vorn Ziffer 7.2.8). Eine besondere Ordnung gilt im Luftverkehrsbereich (LVA)<sup>399</sup>.

Die Wege zum EU-Rat sollen analog institutionalisiert und so erleichtert werden (Art. 12 Abs. 3 InstA). Bei *«wichtigen Etappen vor der Beschlussfassung»* durch den EU-Rat, d.h. bevor die EU-Rechtsakte durch Beschluss des EU-Rats verbindlich werden, sollen sich die Vertragsparteien im sektoriellen Ausschuss *konsultieren*, ähnlich wie im EWR (analog vorn Ziffer 5.2.3). *«Wichtig»* werden Ereignisse sein, von denen die Zustimmung oder Ablehnung des EU-Rechtsakts durch die Schweiz abhängen kann, wie z.B. eine Textänderung des Kommissionsvorschlags in einem Ausschuss des EU-Rats<sup>400</sup>. Information und Konsultation entfalten sich mehrfach, *«im Rahmen eines ständigen Informations- und Konsultationsprozesses»* (Art. 12 Abs. 3 InstA). Dieser Prozess dient einem doppelten Auftrag: Erstens soll er die Mitwirkung im EU-Gesetzgebungsverfahren fortsetzen, zweitens die Verhandlung zwischen der EU und der Schweiz für eine Beschlussfassung im sektoriellen Ausschuss oder für den Staatsvertrag (Art. 13 InstA) vorbereiten und erleichtern. Konsultationsprozesse ermöglichen es, sich jedenfalls informell in Einigungsbemühungen einzubringen<sup>401</sup>, teils in den Arbeitsgruppen des EU-Rats, üblich geworden zumindest bei Schengen<sup>402</sup>, oder im COREPER (vorn Ziffer 4.1.1).

Das EU-Parlament ist für die Einflussnahme der Schweiz ebenso wichtig wie der EU-Rat. Die beiden EU-Organe sind, soweit es hier von Bedeutung ist, gleichgestellt. Einen formellen Zugang zum EU-Parlament soll das Rahmenabkommen nicht einführen, ebenso wenig wie dies beim EWR geschehen ist (vorn Ziffer 5.2.3). Immerhin soll der Gemischte parlamentarische Ausschuss informelle Einflussmöglichkeiten schaffen (Art. 16; hinten Ziffer 10.6).

Die EWR/EFTA-Staaten dürfen sich am sogenannten politischen Dialog in der EU mit *«EFTA-Kommentaren»* beteiligen (vorn Ziffer 4.2.2, 5.2.4). Die Schweiz wird im Bereich des Rahmenabkommens wohl *«Schweizer Kommentare»* ein-

<sup>398</sup> Erläuterungen InstA, S. 3, 8.

<sup>399</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 75.

<sup>400</sup> Sinngemäss Dystland/Finstad/Sorebo, in: Arnesen et al, Art. 99 Rz. 6.

<sup>401</sup> Oesch, Europarecht, Rz. 211.

<sup>402</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 94.



bringen dürfen. Es ist ein langjähriger Wunsch der Schweiz, einen «hochrangigen» politischen Dialog führen zu können<sup>403</sup>. Die Mitglieder des Bundesrates bekundeten teils Mühe, sich mit EU-Kommissaren und EU-Kommissarinnen zu treffen und suchten ein passendes Forum dafür<sup>404</sup>.

### **10.3.4 Indirekte Beiträge des Parlaments im EU-Gesetzgebungsverfahren**

Die Bundesversammlung darf beim Bundesrat *für alle Kontakte zu EU-Organen* anknöpfen. Sie darf die Tätigkeiten der sektoriellen Ausschüsse (vorn Ziffer 10.2) usw. oder von EU-Gremien oder deren Mitglieder ansprechen, schriftliche Eingaben an den Bundesrat zuhanden der EU einreichen, zum politischen Dialog beitragen (vorn Ziffer 10.3.4) oder Anstösse von informellen Interessenvertretungen (Lobbying) behandeln usw.

Von der EU-Kommission kann das Parlament vor allem profitieren, indem es frühzeitig von den Plänen und Absichten zu EU-Rechtsakten erfährt und sich mit grösseren Erfolgchancen einbringen kann. Der Bundesrat hat schon früher angeregt, dass die Sachverständigen Stellungnahmen des Parlaments berücksichtigen sollen<sup>405</sup>. Wichtig ist der Einfluss der EU-Kommission in den für die Schweiz wichtigen Einigungs- und Vermittlungsphasen (vorn Ziffer 4.1.1, hinten Ziffer 11.3).

An den EU-Rat kann der Bundesrat auch auf Aufforderung des Parlaments gelangen, informell, zuhanden des politischen Dialogs, auf diplomatischen Kanälen, auch über die EU-Mitgliedstaaten. Zu informellen EU-Ratstagungen kommen (auch abgesehen von Schengen) Einladungen der Ratspräsidentenschaften an die EWR/EFTA-Staaten vor (vorn Ziffer 5.2.3); sie dürften in den von den betroffenen Abkommen abgedeckten Bereichen analog an die Schweiz gehen.

Der Zugang zum EU-Parlament ist noch anspruchsvoller als zum EU-Rat. Die Schweiz ist auf die interparlamentarische Zusammenarbeit (hinten Ziffer 10.6) und allgemein auf informelle Wege verwiesen<sup>406</sup>. Teils können Kontakte zum EU-Parlament durch die sektoriellen Ausschüsse hergestellt werden<sup>407</sup>. Die

---

<sup>403</sup> Vorab Evaluationsbericht 2010, S. 7309 f; Müller Felix, S. 38.

<sup>404</sup> Müller Felix, S. 37.

<sup>405</sup> Evaluationsbericht 2010, S. 7302.

<sup>406</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 94.

<sup>407</sup> Erläuterungen InstA, S. 6.

Stärkung des EU-Parlaments auf Kosten des EU-Rats hat den Zugang der Drittstaaten erschwert (vorn Ziffer 4.1.2); sie verkehren ja vor allem mit dem EU-Rat. Immerhin müssten Kontakte zwischen *Bundesversammlung und EU-Parlament* eher leicht fallen, weil beide Organe ähnlich strukturiert sind und ähnlich selbständig funktionieren (vorn Ziffer 4.1.2, 9.2.3). Diese Beziehungen könnten wegen der Aufwertung der Bundesversammlung (vorn Ziffer 8) noch wichtiger werden. Nicht ohne Grund hat der Bundesrat der Bundesversammlung empfohlen, die *Beziehungen zum EU-Parlament auszubauen*, auch auf der Ebene der parlamentarischen Kommissionen<sup>408</sup>. Wichtiger als bisher könnten auch die Beziehungen zu *nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten* werden (vorn Ziffer 4.2), insbesondere im Rahmen der COSAC (vorn Ziffer 4.2.2). Diese Parlamente vertreten möglicherweise im Rahmen der ihnen übertragenen Subsidiaritätskontrolle ähnliche Interessen wie die Schweiz.

Lobbying ist in der EU allgemein ein wichtiges Thema (vorn Ziffer 4.1.3). Die Schweiz wird beim Bemühen um Einfluss in der EU privaten Interessenvertretungen begegnen. Drittstaaten können ebenfalls Interessenvertretung betreiben oder mit entsprechenden Organisationen zusammenarbeiten.

## **10.4 Mitwirkung des Parlamentes an den Vertragsverhandlungen, allenfalls mit Anpassungen**

Ist ein EU-Rechtsakt im EU-Gesetzgebungsverfahren verabschiedet, gilt dieses EU-Recht nicht unmittelbar für die Schweiz. Die Rechtsübernahme muss durch einen *Vertrag* erfolgen, d.h. durch einen sektoriellen Ausschuss beschlossen (Art. 13 Abs. 2 InstA) oder in direkten Verhandlungen vereinbart werden<sup>409</sup> (hinten Anhang 2). Wenn die Schweiz über die Verabschiedung eines EU-Rechtsakts informiert ist, führt der sektorielle Ausschuss auf Antrag einer Vertragspartei einen *Meinungsaustausch* durch (Art. 13 Abs. 1 Satz 2 InstA). Es obliegt dem sektoriellen Ausschuss, falls dies zur Integration genügt, gemäss dem im betroffenen Abkommen vorgesehenen Verfahren einen Beschluss zu fassen. Falls notwendig würde er eine Revision des betroffenen Abkommens vorschlagen. Für die Beschlussfassung würde das ordentliche Verfahren gelten (Art. 13 Abs. 2, Art. 14 InstA). Für diese Verhandlungen «arbeiten die Vertragsparteien im Rahmen dieses Verfahrens in Treu und Glauben zusammen» (Art. 13 Abs. 3 InstA).

---

<sup>408</sup> Evaluationsbericht 2010, S. 7303.

<sup>409</sup> Erläuterungen InstA, S. 6.

Damit die Schweiz einer Einigung zustimmen kann, sind u.U. *Anpassungen gegenüber dem EU-Rechtsakt* nötig, der im EU-Gesetzgebungsverfahren erarbeitet worden ist (vorn Ziffer 10.3.1). Es ginge um Anpassungen zur Rücksichtnahme auf *schweizerische Besonderheiten*. Die Vertragsparteien können Modalitäten wie besondere Übergangsfristen, institutionelle Anpassungen oder Sondervorschriften vereinbaren<sup>410</sup>. Der EWR verfügt über eine erhebliche Praxis zu vereinbarten Anpassungen (vorn Ziffer 5.3). Die EU müsste mit solchen Anpassungen ihres EU-Rechtsakts einverstanden sein. Wenn die zur Übernahme bestimmten EU-Rechtsakte im EU-Gesetzgebungsverfahren in langer Beratung, mit Verhandlungen und Einigungen erarbeitet worden sind und ihnen alle (oder die nötige Mehrheit der) 27 EU-Mitgliedstaaten sowie das EU-Parlament zugestimmt haben, wird es schwer zu vermitteln sein, einen derart in der EU und mit ihren Mitgliedstaaten demokratisch geschaffenen EU-Rechtsakt im Vertrag mit der Schweiz für Sonderheiten zu ihren Gunsten abzuändern. Dies wird umso schwieriger fallen, wenn schon bisher (gemäss Art. 12 InstA) auf Vorstellungen der Schweiz Rücksicht genommen wurde oder wenn es EU-Mitgliedstaaten gibt, die dem EU-Rechtsakt bloss (knirschend) zugestimmt haben. Warum soll nicht auch die Schweiz auf das Ganze Rücksicht nehmen? Erfolgversprechend sind in dieser Phase nur diejenigen schweizerischen Anliegen, die bisher übergangen wurden und denen man lediglich durch Anpassungen (oder Präzisierungen) gerecht werden kann.

## 10.5 Vorläufige Anwendung

Gegebenenfalls sind die zu übernehmenden Rechtsakte *vorläufig anzuwenden* (Art. 14 Abs. 2 InstA). Die zuständigen Kommissionen beider Räte sind ermächtigt, sich gegen die vorläufige Anwendung auszusprechen; tun sie dies, so ist das ein Veto (Art. 7b Abs. 1bis RVOG)<sup>411</sup>. Daran kann sich u.U. ein Streitbeilegungsverfahren anschliessen (Art. 10 InstA).

## 10.6 Interparlamentarische Zusammenarbeit Schweiz–EU: Gemischter parlamentarischer Ausschuss und EU/EFTA-Delegation

Das Rahmenabkommen soll an die bisherige interparlamentarische Zusammenarbeit von EFTA, EWR und EU anknüpfen und einen «*Gemischten par-*

---

<sup>410</sup> Erläuterungen InstA, S. 6.

<sup>411</sup> Graf, vorläufige Anwendung, S. 459 f., 468 f.

lamentarischen Ausschuss» einrichten (Art. 16 InstA). Parlamentariertreffen haben Tradition<sup>412</sup>. Sie haben in letzter Zeit zugenommen. Heute sind sie etablierter Teil der Zusammenarbeit. EU und EWR strecken die Hand untereinander und der Schweiz gegenüber aus (Art. 12 lit. f EUV, vorn Ziffer 4.2.3; Art. 95 EWR-Abkommen)<sup>413</sup>. Die Schweiz hat interne Rechtsgrundlagen (Art. 24 Abs. 4, Art. 60 ParlG, Art. 166 Abs. 1 BV) und die EFTA/EU-Delegation (Art. 3 Abs. 1 VPiB)<sup>414</sup> geschaffen. Diese Delegation befasst sich auch mit den Beziehungen zum EU-Parlament. Die Schweiz ist im «Parlamentarischen Ausschuss der EFTA» sowie als Beobachterin in demjenigen des EWR beteiligt (Art. 95 EWR-Abkommen)<sup>415</sup>. Dieser Ausschuss wird als für die Schweiz wichtig beurteilt<sup>416</sup>. Er bietet Zusammenarbeit unter den EWR/EFTA-Staaten und mit der Schweiz sowie mit der EU an. Er ermöglicht Informations- und Meinungsaustausch<sup>417</sup>.

Die Delegation bemüht sich, im Parlament eine eigene aussenpolitische Kompetenz zu pflegen<sup>418</sup> und zur Meinungsbildung im Parlament beizutragen (Art. 24 Abs. 1 ParlG). Die Delegationsdossiers und -veranstaltungen sind Quellen für Informationen und Anlässe für Aussprachen. So können sich die Beteiligten aus- und weiterbilden. Damit kann das Parlament ein besserer Gesprächspartner des Bundesrats sein. Die Schweiz lernt die EU-Verhältnisse besser kennen und kann Schweizer Auffassungen ausländischen Partnern und Partnerinnen vermitteln. Soweit erkennbar sind die Themen der interparlamentarischen Zusammenarbeit im Rahmen dieser Kontakte meist allgemein gehalten. Immerhin liessen sich in letzter Zeit konkrete Sachanliegen der Schweiz ansprechen (z.B. das Rahmenabkommen)<sup>419</sup>. Hier öffnet sich eine Tür, um künftig einzelne Sachgeschäfte zu Rechtsübernahmen zu behandeln.

Der Gemischte parlamentarische Ausschuss kann den direkten Zugang zu Mitgliedern des EU-Parlaments und damit praktisch zum EU-Parlament verschaf-

<sup>412</sup> Schon zu EFTA-Zeiten, siehe Botschaft EWR, S. 461 f.

<sup>413</sup> Zur ganzen interparlamentarischen Zusammenarbeit Lanz, Rz. 469, 473 ff.

<sup>414</sup> Allgemein: Ehrenzeller, St. Galler Kommentar, Art. 166 Rz. 37.

<sup>415</sup> <https://www.efta.int/advisory-bodies/parliamentary-committee> (besucht 28.1.2020); Tynes, in: Arnesen et al., Art. 95 Rz. 5; Wüger, S. 323 f., 325.

<sup>416</sup> Entwicklung bei Melsaether/Sedrup, S. 8 ff.

<sup>417</sup> Tynes in: Arnesen et al., Art. 95 Rz. 1, 4 f., 8; Melsaether/Sverdrup, S. 11 f., 19 f., 21.; vgl. Botschaft EWR, S. 461 f.

<sup>418</sup> Lanz, Rz. 470; Zehnder, Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 60 Rz. 24.

<sup>419</sup> Z.B. die Gemeinsame Erklärung der Vorsitzenden aus der EU und der Schweiz zum institutionellen Abkommen (InstA) vom 27. 11 2019, siehe <https://www.parlament.ch/centers/documents/en/joint-declaration-eu-efta-2019-11-27.pdf> (besucht 20.1.2020).

fen. Das EU-Parlament ist hierfür offen (vorn Ziffer 4.1.2 f.). Jedenfalls treffen sich Parlamentsmitglieder der Schweiz, der drei EWR/EFTA-Staaten und des EU-Parlaments mehrfach jährlich. Dies ermöglicht eine breite Vernetzung. Die interparlamentarischen Partner und Partnerinnen sitzen am gleichen Tisch und laden dazu Gesprächspartner aus den EU-Organen ein (EU-Kommissare und EU-Kommissarinnen, EU-Verwaltung, die jeweilige Ratspräsidentschaft aus den EU-Mitgliedstaaten, eingeschlossen die Parlamentspräsidenten oder -präsidentinnen). Wichtig ist hauptsächlich der *Erfahrungsaustausch auf der Bühne der COSAC* (vorn Ziffer 4.2.2). Wie weit sind die Mitglieder des EU-Parlaments an den Beziehungen zur Schweiz effektiv interessiert und wie weit zu deren Pflege bereit<sup>420</sup>? Zusammenarbeitsergebnisse werden sinnvollerweise dem Parlament und dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht<sup>421</sup>. Zumindest dienen dazu die Jahresberichte der Delegation<sup>422</sup>.

Ein weiteres Forum bieten die *Fraktionen* des EU-Parlaments (vorn Ziffer 4.1.2). Sie führen teils Treffen am Rande von Delegationstreffen durch, auch mit Zuzug aus Schweizer Kreisen.

---

<sup>420</sup> Fragezeichen zur Attraktivität des Ausschusses für EU-Parlamentsmitglieder auch bei Tynes in: Arnesen, Art. 95 N 8.

<sup>421</sup> Lanz, Rz. 473.

<sup>422</sup> Jahresberichte siehe etwa <https://www.parlament.ch/de/organe/delegationen/delegationen-internationaler-parlamentarischer-versammlungen/efra-eu/aktivitaeten> (besucht 24.1.2020).

## 11 Mehr Parlamentseinfluss durch Vorbereitung der Rechtsübernahme mit dem Bundesrat, vorab durch die Kommissionen

Aufgewertet wird das Parlament vorab durch die Kommissionen. Die Kommissionen begleiten den Bundesrat bei der Vorbereitung der Rechtsübernahmen. Das Parlament gewinnt als Arbeitsparlament durch die Kommissionen mit ihren eigenen Vorstellungen und Zeitplänen. Sie beteiligen sich bei der Gesetzgebung und wirken als begleitende Regierungskontrolle gegenüber den schweizerischen Beauftragten, z.B. in den sektoriellen Ausschüssen. Die Kommissionen unterstützen die Erarbeitung des Inhalts, namentlich zu vertragskonformen und mehrheitsfähigen, womöglich konkordanten Lösungen. Gefragt sind die Kommissionen vorab zweifach: Erstens, um die Rechtsübernahmeentscheide mit dem Bundesrat vorzubereiten, sowie zweitens, um alles zu unternehmen, damit das Parlament und das Volk nicht nur über Ja oder Nein entscheiden müssen, sondern dass der Inhalt dieser Entscheide mit dem Rahmenabkommen und ihren Vorstellungen übereinstimmt.

Zusätzlich ist die Handlungsfähigkeit der Schweiz (trotz zwei Geschwindigkeiten in der EU und in der Schweiz) durch Optimierung von Qualität, Effizienz und Akzeptanz zu wahren.

### 11.1 Möglichst früher Einfluss des Parlaments auf die Vorbereitung

Rechtsübernahmen kommen nach Inkrafttreten des Rahmenabkommens in einem zusammenhängenden Rechtsübernahmeprozess zustande (vorn Ziffer 6.4.2). Der *Schlüssel* zum Einfluss liegt darin, dass sich das Parlament *möglichst früh* einbringt, d.h. bereits in der Phase der aussenpolitischen Ausarbeitung der zu übernehmenden EU-Rechtsakte auf EU-Ebene. Bei einem frühen Stand des Verfahrens sind die Spielräume grösser (vorn Ziffer 9.5). Der Vorschlag der EU-Kommission ist weniger gefestigt als ein Beschluss des EU-

Rats. Die Interessen können besser abgestimmt werden. Man kann Zeit gewinnen, Aufwand sparen, Qualität und Akzeptanz, d.h. die Handlungsfähigkeit verbessern (hinten Ziffer 11.6). Zeitgewinn ist u.a. wichtig, um in den EU-Verfahren trotz Beschleunigungsmassnahmen z.B. durch informelle Trilogie (vorn Ziffer 4.1.1), genug Gehör zu finden. Zeitgewinn ist nötig, um die trotz Verlängerungen u.U. kurzen Fristen für die Rechtsübernahmen (Art. 14 Abs. 3 InstA; vorn Ziffer 6.6.3) einzuhalten. Landesintern erleichtert frühe Zusammenarbeit, Mehrheits- und Konkordanzlösungen aufzubauen.

## 11.2 Begleitung des Bundesrats durch die Kommissionen

### 11.2.1 Die Kommissionen im Arbeitsparlament, ihre Vorstellungen und ihr Zeitplan

Die Vorbereitungsarbeit für Rechtsübernahmeentscheide leisten der Natur der Sache nach *schwergewichtig die Kommissionen*. Die Bundesversammlung ist ein *Arbeitsparlament*<sup>423</sup> (Art. 153 BV; Art. 42 ff. ParlG; vorn Ziffer 9.1.2). Die Kommissionen handeln nicht nur (wie teils im Ausland) gestützt auf Aufträge der Parlamentsplena. Sie verfügen über *eigene gesetzliche Befugnisse* (Art. 44 Abs. 1 lit. c – f, Art. 45 Abs. 1 lit. a ParlG). In diesem Rahmen üben die Kommissionen die Mitwirkungsbefugnisse des Parlaments aus (vorn Ziffer 10.1.2). Getreu der eigenständigen Rolle des Parlaments entwickeln sie ihre *selbständigen Vorstellungen* zu Rechtsübernahmeanliegen der EU (Art. 44 Abs. 1 lit. c, Art. 24 Abs. 1 ParlG; vorn Ziffer 9.2.3)<sup>424</sup>.

Damit die Schweiz ihre *Fristen vertragskonform einhalten* kann (vorn Ziffer 6.3.3), müssen die Kommissionen mitmachen. Sie verfügen darüber, *ob und in welchem Zeitpunkt* sie z.B. ihre Mitwirkungsrechte beanspruchen, ob sie Sachverständige beiziehen oder Kantone und interessierte Kreise anhören (Art. 45 Abs. 1 ParlG). Sie bestimmen, welche Themen für sie wichtig sind und wo sie mitwirken wollen (Art. 44 Abs. 1 ParlG)<sup>425</sup>. Die einzelnen Kommissionsmitglieder dürfen sich vor Sitzungen mit Fragen zum Wort melden und damit einzelfallweise die Agenda beeinflussen (Art. 152 Abs. 3 ParlG)<sup>426</sup>. Das alles braucht Zeit.

---

<sup>423</sup> Lüthi, Stellung, Rz. 44 f., 50; Dies., Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 42 Rz. 14 ff.; Vatter, Einleitung, S. 20 f., 60; Linder/Müller, S. 242; Kriesi/Trechsel, S. 69.

<sup>424</sup> Lüthi, in: Graf et al., Art. 44 Rz. 14, z.B. Rz. 15 ff.

<sup>425</sup> Tripet Cordier, in: Kommentar ParlG, Art. 152 Rz. 39.

<sup>426</sup> Tripet, Kommentar ParlG, Art. 152 Rz. 24, 28 f.; Tripet, Mitwirkung, S. 40 f.

Entsprechend haben die *Kommissionen ihre Geschäftserledigung zeitlich zu planen* und mit dem Bundesrat abzusprechen. Schon bei traditionellen Vorberatungsgeschäften wird mitunter gerügt, dass die Kommissionen sie verschleppen<sup>427</sup>.

### **11.2.2 Begleitung des Bundesrats im EU-Gesetzgebungsverfahren**

Die Kommissionen werden in der Begleitung des Bundesrats im EU-Gesetzgebungsverfahren (Art. 12 InstA; hinten Anhang 1) ihre Kernkompetenz der *Gesetzgebungsfunktion und -erfahrung* einbringen. Die Kommissionen können den Bundesrat anregen, Inhalte aufzugreifen, zu ändern oder fallen zu lassen. Dies verlangt *neue Formen eines intensiven Zusammenwirkens*<sup>428</sup> von Bundesrat und Parlament (vorn Ziffer 9.2.3; hinten Anhang 3). Der Rechtsübernahmeprozess bedeutet für die Kommissionen (*Mehr-)*Arbeit. Die Begleitung *in den EU-Verfahren* könnte sich z.B. auf je einen bis drei Termine zum EU-Gesetzgebungsverfahren (EU-Kommission und EU-Rat, allenfalls vorab für das EU-Parlament in Absprache mit dem Gemischten parlamentarischen Ausschuss, Art. 16 InstA) und einen zu den Verhandlungen im sektoriellen Ausschuss beschränken.

Wohl aus Einsicht in dieses Vorbereitungspotenzial und angesichts der damaligen Bemühungen um die Parlamentsreform hatte der Bundesrat schon 1992, namentlich in der Debatte über den EWR, *ein parlamentarisches Begleitverfahren* vorgeschlagen<sup>429</sup>. Eine entsprechende Regelung wurde ins Gesetz aufgenommen und steht heute (angepasst) in Art. 152 ParlG<sup>430</sup>. In der Verfassungsreform wurde an diese Begleitfunktion des Parlaments erinnert<sup>431</sup>.

### **11.2.3 Begleitende Regierungskontrolle gegenüber Schweizer Beauftragten**

Kontrollbedarf besteht gegenüber schweizerischen Beauftragten z.B. in den sektoriellen Ausschüssen. Das Parlament könnte bei Gelegenheit seiner Mit-

---

<sup>427</sup> Lüthi, in: Graf et al., Art. 44

<sup>428</sup> Schon im Evaluationsbericht 2010, S. 7300.

<sup>429</sup> Botschaft EWR, S. I/46 f.; Parlamentarische Initiative Parlamentsreform: Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991, BBl 1991 III 617 ff., 757 zu Art. 47 bis a GVG; Bedenken bei Wildhaber, S. 70 f.

<sup>430</sup> Tripet Cordier, Kommentar ParlG Art. 152 N 4 ff.

<sup>431</sup> AB Ständerat Verfassungsreform S. 132 f. Berichterstatter Bruno Frick; Botschaft BV, S. 393.



wirkung gegenüber dem Bundesrat *begleitende parlamentarische Oberaufsicht*<sup>432</sup> ausüben. Sie hat sich in den letzten Jahren bei grösseren (Bahn-) Infrastrukturprojekten (z.B. NEAT-Aufsichtsdelegation<sup>433</sup>; hinten Ziffer 12.4.2) bewährt. Die Anwendung des Rahmenabkommens könnte ein weiteres Betätigungsfeld sein.

## **11.3 Vertragskonforme und mehrheitsfähige, womöglich konkordante Lösungen**

### **11.3.1 Ja oder Nein zu einer Rechtsübernahme im Parlament**

*Inhaltlich* müssten die Kommissionen den Bundesrat insoweit begleiten, auf dass er der *Rechtsübernahme* *entweder zustimmt oder sie ablehnt* (vorn Ziffer 9.3). Die Kommission wird eine Rechtsübernahme gutheissen, wenn die von ihr im Zusammenwirken mit dem Bundesrat erarbeitete Lösung mutmasslich *vor dem Rahmenabkommen und dem Volk standhält*.

*Erstens, nach aussen*, muss die Schweiz den zu übernehmenden EU-Rechtsakt in die entsprechenden Abkommen z.B. zum Landverkehr, zur Personenfreizügigkeit usw. integrieren (Art. 5 InstA). Das muss *zuerst im EU-Gesetzgebungsverfahren* geschehen. Das kann gelingen, wenn der EU-Rechtsakt von Anfang an keine Probleme aufwirft (vorn Ziffer 7.1). Wenn er schon zu Beginn problematisch erscheint, muss sich die Schweiz bemühen, trotzdem im betreffenden EU-Rechtsakt allfällige *schweizerische Besonderheiten* unterzubringen. Dies setzt voraus, dass die im betreffenden EU-Gesetzgebungsverfahren beteiligten *EU-Organen* zustimmen, von den schweizerischen Anliegen überzeugt werden oder sie wenigstens hinnehmen. Die Entscheide in den EU-Organen werden in Einigungen, Trilog, Vermittlungen, informellen Anstrengungen, mit Öffentlichkeitsbeteiligung usw., insgesamt *in einer Konsenskultur erarbeitet* (vorn Ziffer 4.1.1). In einem Konsens haben schweizerische Anliegen am ehesten die Chance, berücksichtigt zu werden. Wenn das EU-Gesetzgebungsverfahren nicht zum Ziel führt, kann die Schweiz sich bemühen, sich nochmals in den Vertragsverhandlungen einzubringen (Art. 13 InstA; vorn Ziffer 10.4).

*Zweitens, nach innen*, muss die Lösung beim Parlament und allenfalls dem Volk Zustimmung finden (Art. 14 InstA; vorn Ziffer 6.5), d.h. eine Mehrheit oder

---

<sup>432</sup> Frick, S. 85 ff.

<sup>433</sup> Frick, S. 93.

möglichst eine *Konkordanzlösung*<sup>434</sup> zum betreffenden Staatsvertrag sowie allenfalls zum zugehörigen Umsetzungsgesetz (Art. 141 Abs. 1 lit. a und d Ziffer 3, Art. 141a BV). Dies setzt entsprechende Vorbereitung durch *Konsens- oder Konkordanzarbeit*<sup>435</sup> voraus. Hinter der Vorlage sollte eine möglichst breite Mehrheit stehen, die möglichst alle wesentlichen Anliegen vertritt und die Lösung für die Gemeinschaft als verbindlich anerkennt.

### 11.3.2 Erarbeitung von Lösungen durch die Kommissionen

Auf die *Zustimmung im Parlament oder allenfalls im Volk* hinzuarbeiten, ist die *Stärke der Kommissionen*. Sie bringen die gesellschaftlichen Interessen ein und versuchen, konkordante Lösungen aufzubauen<sup>436</sup>. Die Ergebnisse von einschlägigen Analysen zur Kommissionsarbeit lassen sich wie folgt zusammenfassen<sup>437</sup>: Die Kommissionsarbeit führt über Jahre stabil zu einem hohen Anteil an Kompromisslösungen. Häufig stützen sich die Entscheide auf ein breites Spektrum von gesellschaftlichen Interessen und inhaltliche Kompromisse. Zumindest sind sie getragen von einer Mehrheit der Kommissionsmitglieder, bilden also ein breites Spektrum ab. Aufgrund der Kommissionsentscheide ergeben sich auch die Standpunkte der (wichtigen) Minderheiten. Nach der Kommissionsarbeit kann sich die Debatte im Plenum auf die wesentlichen umstrittenen Punkte konzentrieren.

## 11.4 Vorbereitung der Rechtsübernahmeentscheide des Bundesrats mit dem Parlament

### 11.4.1 Entscheidungssituationen für Bundesrat und Parlament

Das Parlament und seine Kommissionen werden vor allem in *vier Situationen* vor Rechtsübernahmen stehen: *Im ersten Fall* können Parlament und Kommissionen dem Bundesrat *empfehlen, dass die Schweiz einer Rechtsübernahme zustimmt*. Wenn der Bundesrat ebenfalls zustimmt, dürfte damit gerechnet werden, dass der Vertrag später durch die Räte genehmigt wird. *Im zweiten Fall* ist die Lage ebenso eindeutig, nämlich wenn Bundesrat und Kommissionen die *Rechtsübernahme ablehnen*. *In diesem Fall* entsteht keine Vorlage. *Der dritte*

---

<sup>434</sup> Linder/Mueller, S. 366 ff.; Kriesi/Trechsel, S. 120 ff., 128 f.; Lüthi, Stellung, N 22, 20 ff.; zusammenfassend Vatter, Einleitung/Brühlmeier, Rz. 41 ff.

<sup>435</sup> Linder/Müller, S. 378 ff., 382 f.; Kriesi/Trechsel, S. 56, 58.

<sup>436</sup> Parcellana, S. 197 f.

<sup>437</sup> Bühlmann/Heidelberger/Schaub, S. 41 ff.; Parcellana, S. 197 ff., 209.

Fall wäre, dass die Kommissionen zu einer Rechtsübernahme raten, der Bundesrat sie aber ablehnt, in diesem Fall wären dem Parlament schon angesichts des Fristenlaufs im EU-Gesetzgebungsverfahren die *Hände weitgehend gebunden*. Das Parlament könnte zwar den Bundesrat mit einer von beiden Räten angenommenen Motion zur Vorbereitung der Rechtsübernahme beauftragen, was aber einige Zeit beanspruchen würde. Damit könnte die Rechtsübernahme im Ergebnis schon wegen Fristablaufs faktisch scheitern. Der *vierte Fall* wäre, dass die Kommissionen empfehlen, *eine Rechtsübernahme abzulehnen*, während der Bundesrat den EU-Rechtsakt trotzdem übernehmen will. In diesem Fall dürften die Kommissionen insistieren und z.B. dem Bundesrat zuhänden des nächsten Verfahrensschrittes ein weiteres Mal zu einer Verweigerung der Rechtsübernahme raten. Wenn der Bundesrat auf der Rechtsübernahme beharrt, wäre damit zu rechnen, dass das Parlament *die Genehmigung des entsprechenden Vertrags ablehnen würde* (Art. 166 Abs. 2 BV). Dann wäre das Geschäft insoweit praktisch erledigt. Möglich wäre, dass der Bundesrat im Laufe des Rechtsübernahmeverfahrens zum Schluss gelangt, dass ein anfänglich begrüßter EU-Rechtsakt, z.B. nach Änderungen im EU-Rat, nun abzulehnen sei. Die zuständigen Kommissionen dürfen erwarten oder verlangen, dass sie über derart *wichtige und wesentliche Weichenstellungen* informiert und dazu konsultiert werden (Art. 152 Abs. 2 f. und 5 ParlG). Sie können dem Bundesrat nun ebenfalls folgen oder aber an ihrer Empfehlung für die Rechtsübernahme festhalten; allenfalls könnte der Bundesrat mit einer von beiden Räten angenommenen Motion zur Vorbereitung der Rechtsübernahme beauftragt werden. Bei der Genehmigung des Vertrages ist zwischen den *Kommissionen und den Räten (Plena)* zu differenzieren. Eine parlamentarische Kommission beantragt z.B., einer Rechtsübernahme zuzustimmen, das Plenum darf dennoch (auf Antrag des Bundesrates, einer Kommissionsminderheit, eines Ratsmitglieds usw.) entscheiden, die Genehmigung abzulehnen. Stimmen die Beschlüsse der beiden Räte nicht überein, folgt das Differenzbereinigungsverfahren (Art. 83 ff. ParlG).

Würde eine Rechtsübernahme abgelehnt, entstünde eine Streitigkeit mit der EU. Sie könnte zu einem *Streitbeilegungsverfahren* führen (Art. 10 InstA; vorn Ziffer 7.2).

#### **11.4.2 Kein früher Verzicht auf die Rechtsübernahme**

Die Kommissionen sollten dem Bundesrat Zeit und Handlungsfreiheit lassen, um die Interessen der Schweiz wahrzunehmen und die Verhältnisse umfassend zu beurteilen. Beispielsweise wäre es kaum sinnvoll, schon im Zeitpunkt

der Initiative der EU-Kommission auf einen Verzicht auf eine Rechtsübernahme zu drängen. Zu diesem Zeitpunkt besitzt die Schweiz die Chance, die EU von einer besseren, Schweiz-freundlicheren Lösung zu überzeugen. Für die endgültige Ablehnung der Rechtsübernahme genügt es, den Beschluss im sektoriellen Ausschuss zu verwerfen oder den Staatsvertrag nicht abzuschliessen (Art. 13 f. InstA). Für den Fall, dass der Bundesrat bereits früh erwägen würde, eine Rechtsübernahme auszuschliessen, können die Kommissionen rechtzeitig eine Information und Konsultation erwarten oder verlangen (Art. 152 Abs. 2 f., 5 ParlG).

## 11.5 Wahrung oder Aushöhlung der Demokratie?

### 11.5.1 Parlament und Referendum bei Rechtsübernahmeentscheiden

In erster Linie entscheidet *das Parlament* über die *Übernahme oder Ablehnung neuer EU-Rechtsakte* (vorn Ziffer 9.3). Wenn das *Parlament die Rechtsübernahme gutheisst* und eine entsprechende Vorlage genehmigt (Art. 162 Abs. 2 BV), gibt es die Vorlage für das Referendum frei. Wird kein Referendum ergriffen, ist der Parlamentsentscheid endgültig und die Rechtsübernahme zustande gekommen. Ob ein Referendum ergriffen wird und wie der allfällige Volksentscheid lautet, ist offen. Dazu hat das Parlament nichts zu sagen. Die Vorlage bedarf des doppelten Einverständnisses von Parlament und Volk<sup>438</sup>. Das letzte Wort hat das Volk.

Über die *Weiterführung des bilateralen Weges* entscheidet das Volk bei einem Referendum gegen einen Parlamentsentscheid, der einen Staatsvertrag mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen über eine Rechtsübernahme genehmigt (Art. 166 Abs. 2 BV). Es gilt wie für die landesinterne Gesetzgebung die Pflicht zur Unterstellung des Staatsvertrags unter das fakultative Referendum (Art. 141 Abs. 1 lit. a und d Ziffer 3 Art. 164 BV; hinten Anhang 3). Das Referendum gehört selbst in der Aussenpolitik zum politischen System der Schweiz<sup>439</sup>. Seit dem letzten grossen Schritt in der rund 100-jährigen Entwicklung des Staatsvertragsreferendums<sup>440</sup> gelten die analogen Voraussetzungen für die Unterstellung unter das Referendum für die landesinterne und für die staatsvertragliche Rechtsetzung. Ob Aussen- oder Innenpolitik, die Referenden nähern

---

<sup>438</sup> Imboden, S. 35, 131 f.

<sup>439</sup> Vatter, Einleitung/Brühlmeier, Rz. 12.

<sup>440</sup> Langer, S. 29 ff.

sich an. Die Verfassungsentwicklung steuert darauf hin, die Anforderungen an das Referendum allgemein innen- und aussenpolitisch *parallel* auszugestalten, auch auf Verfassungsebene<sup>441</sup>.

Die EU muss mit den *Besonderheiten des schweizerischen Referendums leben* (Art. 14 InstA). Die EU hat mit Referenden verschiedener Art auch unter ihren Mitgliedstaaten umzugehen gelernt<sup>442</sup>. Die Verhältnisse liegen in der Schweiz wesentlich anders als in gewissen EWR/EFTA-Staaten, die die EU kennt (vorn Ziffer 5.4.2). Der Umgang mit dem schweizerischen Referendum ist *unaufgeregte Alltagssache*. Bei jeder Vorlage ist einzeln ein referendumstauglicher Inhalt zu erarbeiten. Im Rahmen der Rechtsordnung ist das Volk stets frei, eine Vorlage zu verwerfen. Für die schweizerischen Behörden ist *ein Volks-Nein eine Alltagserscheinung*; es kommt immer wieder vor. Es könnte durchaus auch bei einem Rechtsübernahmeentscheid passieren. In der Schweiz muss deswegen keine Regierung zurücktreten und wird kein politisches Erdbeben ausgelöst. Das schweizerische Referendum ist ein Recht der Stimmberechtigten. Es gründet auf einer *Rechtsgrundlage*. Sie ordnet die Voraussetzungen so, dass die einzelnen Stimmberechtigten das Referendum als Teil ihres verfassungsmässigen Individualrechts unmittelbar und aus eigenem freien Willen ausüben dürfen, ohne dass sich Behörden (materiell) beteiligen (Art. 34, Art. 140 f. BV)<sup>443</sup>. Bei fakultativer Form sind für ein Referendum *Unterschriften* zu sammeln. Schon dies bedarf einer *öffentlichen Auseinandersetzung*. Sie ist bei jedem Referendum nötig, um die Stimmberechtigten zur Stimmabgabe zu bewegen und von einem Ja oder Nein zu überzeugen.

### 11.5.2 Gefahr einer «Aushöhlung» der direkten Demokratie?

Die öffentliche Debatte um die EU-Zusammenarbeit ist u.a von der Befürchtung geprägt, die Demokratie werde ausgehöhlt<sup>444</sup>. Die Rechtsübernahmepflicht beseitige die echte, inhaltliche Wahlmöglichkeit. Das Referendum *verkomme zu einer inhaltslosen Formalität*. Im Laufe der Zeit verschärfe sich die Problematik. Die Stimmberechtigten stünden vor einer «*Alles-oder-Nichts-Situation*». Sie müssten die Vorlage ungeachtet ihres Inhalts einfach «durchwinken» (vorn Ziffer 5.4.1) und sich gleichsam unterwerfen. Sonst falle der

---

<sup>441</sup> Bundesbeschluss über das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter (Entwurf) BBl 220 1271; Ständerat als Erstrat 8.9.2020.

<sup>442</sup> Mendez et al., S. 14 f., 23 ff.

<sup>443</sup> Hangartner/Kley, Rz. 7 ff., 407.

<sup>444</sup> Langer, S. 45, 48 ff.; Oesch, Schweiz-EU, Rz. 65 ff., Ders., Incorporation, S. 36 f.; Ders., Rechtsübernahme, S. 646 f., 651.

bilaterale Vertrag zwischen der Schweiz und der EU faktisch automatisch dahin oder werde die EU ihn einseitig für beendet erklären. Der Bundesrat begründete die Änderung des Freizügigkeitsabkommens entsprechend: «Von der Zustimmung ... hängt für die Schweiz letztlich die Weiterführung des bilateralen Weges ab.»<sup>445</sup> Die Behörden hätten die Stimmberechtigten dazu zu überreden. Auch Befürworter des Rahmenabkommens argumentieren teilweise ähnlich, kommen aber zum Schluss, dass die Spannungen auszuhalten seien. Die Schweiz verliere zwar langsam ihre direkte Demokratie, doch das sei der unvermeidbare Preis für die sich aus der EU-Zusammenarbeit ergebenden Vorteile. Lehne sie ab, so stünde am Ende ein Scherbenhaufen.<sup>446</sup>

Diese Argumentation dürfte namentlich aus der Anwendung des Schengen-Vertrags stammen. Dort steht die Schweiz bei Weiterentwicklungen vor einer «Alles-oder-Nichts»-Situation. Die Schweiz hat sich bei Schengen verpflichtet, einschlägige EU-Rechtsakte gesamthaft («Alles») zu akzeptieren, umzusetzen und anzuwenden (Art. 2 Abs. 3 SAA). Zwar besteht ein kleiner Ausweg: Freilich hängt er von einer Einigung ab; die EU ist politisch frei, ihr zuzustimmen oder nicht. Misslingt die Einigung, so «wird dieses Abkommen als beendet angesehen» (Art. 7 Abs. 4, Art. 10 SAA). Die Schweiz kann sich gegen ein solches Verdikt nirgends wehren («Nichts»). Letztlich darf die EU von sich aus die Schengen-Mitgliedschaft der Schweiz beenden. Daraus wird die Schlussfolgerung gezogen, es wachse das Risiko, eingebunden zu werden. Die Schweiz werde Einzelvorlage um Einzelvorlage hinnehmen, weil sonst die Gesamtentwicklung, d.h. die Zugehörigkeit zum Schengen-System, gefährdet werde. Unter der Drohung, der (Schengen-)Vertrag falle dahin, könne die Schweiz nicht mehr frei entscheiden und «aussteigen». Diese These gipfelt mitunter gar in der Forderung, das Referendum einzuschränken oder der EU beizutreten.

### **11.5.3 Das Parlament muss alles unternehmen, um die «Aushöhlung» der Demokratie zu vermeiden**

Das Rahmenabkommen enthält einen für die schweizerische Demokratie freundlicheren Ansatz. Die Einbindung in ein Vertragswerk ist normal und keine Härte des Rahmenabkommens. Wer an der Urne entscheidet, muss immer wieder gewisse voraussichtliche Nachteile des Entscheides in Kauf nehmen. Wer z.B. vor dem Entscheid steht, ob er einer grundlegenden Reform der AHV

---

<sup>445</sup> Botschaft FZA Bulgarien/Rumänien, S. 2136, 2196 f.

<sup>446</sup> Diggelmann, Scherbenhaufen, S. 3 f.

– mit Erhöhung des Rentenalters – zustimmen will oder nicht, muss im Falle der Zustimmung in Kauf nehmen, dass in der Gesamtvorlage die von ihm möglicherweise abgelehnte Erhöhung des Rentenalters enthalten ist. Wer deswegen die Vorlage ablehnt, muss einbeziehen, dass die gesamte Finanzierung der AHV längerfristig gefährdet und folglich künftig mit Rentensenkungen zu rechnen ist. (Taktische) Überlegungen, welches Risiko höher ist, sind für den Abstimmungsentscheid häufig entscheidend. In derselben Situation werden sich die Stimmberechtigten bei der Abstimmung über eine Rechtsübernahme finden. Massgebend wird sein, ob man gegebenenfalls bestimmte Nachteile, z.B. Ausgleichsmassnahmen der EU, in Kauf nehmen will.

Weder die Änderung des Freizügigkeitsabkommens (durch Erweiterung auf Bulgarien und Rumänien) noch die Anwendung des Schengen-Vertrags (Waffenrecht oder biometrischer Pass) sind Vorbilder. Mit dem *Freizügigkeitsabkommen* darf man nicht vergleichen, weil die Rechtsübernahmen gemäss Rahmenabkommen dieses nicht ändern. Das Rahmenabkommen, sollte es in Kraft treten, wird selber (direkt oder indirekt) durch einen Volksentscheid legitimiert sein. Die Rechtsübernahmen ändern das Rahmenabkommen nicht; sie sollen es nur anwenden. Vom *Schengen-Vertrag*, wie beim Waffenrecht erlebt, unterscheiden sich die Verhältnisse, weil das Rahmenabkommen keine «Alles-oder-Nichts»-Lösung, keine von der EU vorgegebene einzig richtige, notfalls einseitig durchsetzbare Lösung im Auge hat, der sich die Schweiz einfach zu unterwerfen hätte. Das Rahmenabkommen droht keine unsachlichen, unverhältnismässigen Sanktionen, keine Vertragsbeendigung und schon gar keinen Automatismus an.

Wenn das Rahmenabkommen in Kraft treten sollte, folgt daraus nicht notwendigerweise eine «Aushöhlung der Demokratie». Demokratie bedeutet mehr als das Recht, Ja oder Nein zu sagen. *Parlament und Bundesrat* haben *alles zu unternehmen*, um «eine Erosion der demokratischen Rechte abzumildern»<sup>447</sup>. Sie müssen sich darum bemühen, dass im Parlamentsentscheid der inhaltliche Einfluss des Volks sichergestellt ist. Der Parlamentsentscheid muss sowohl den Vertrag einhalten wie dafür beim Volk eine Mehrheit finden (vorn Ziffer 11.3). Die Stimmberechtigten werden an der Urne zwischen Ja oder Nein wählen, wenn sie überzeugt sind oder überzeugt werden können, dass sie über einen dem Rahmenabkommen und dem Volkswillen entsprechenden Inhalt zur Rechtsübernahme entscheiden dürfen. Es geht darum, ob der von der EU vorgesehene Erneuerung in einem der betroffenen Abkommen z.B. zum Handel

---

<sup>447</sup> Evaluationsbericht 2010, S. 7302.

mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen oder zum Landverkehr von der Mehrheit der Stimmenden akzeptiert wird oder eben nicht. Dann ist der Volksentscheid *keine inhaltslose Formalität* und wird die Demokratie nicht ausgehöhlt.

Dann taugt der Parlamentsentscheid für eine Volksabstimmung. Dieses Ziel zu erreichen ist der Sinn der Aufwertung des Parlaments und seiner Vorbereitungsarbeit.

## 11.6 Handlungsfähigkeit von Kleinstaat und Parlament bei zwei Geschwindigkeiten

Die EU-Zusammenarbeit *fordert die Handlungsfähigkeit des Kleinstaats* heraus. Der Kleinstaat zahlt mitunter einen Preis für die Zustimmung des grossen Partners, eine uralte Erkenntnis; das erfahren z.B. die EWR/EFTA-Staaten gegenüber der EU<sup>448</sup>.

Bisher hat das Parlament den *Zeit-, Arbeits- und Qualitätsdruck* weithin gemeistert<sup>449</sup>. Die Handlungsfähigkeit des Parlaments, einer Demokratie überhaupt, setzt voraus, dass im *Dreieck von Qualität, Effizienz und Akzeptanz* oder *Zustimmungsfähigkeit optimiert* wird<sup>450</sup>. Optimierung verlangt oft Arbeit. Die Beurteilungen sind relativ und hängen untereinander zusammen. Akzeptanz wiegt mehr, je näher sie der Einstimmigkeit kommt. Hohe Qualität nützt nichts, wenn das Ergebnis zu spät vorliegt, Akzeptanz nichts, wenn es wirkungslos ist.

Das gilt auch für die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU. Schon die Bilateralen verordnen kurze *Fristen* für die Gemischten Ausschüsse (vgl. Art. 23 LVA; Art. 45 LandVA), ebenso das EU-Gesetzgebungsverfahren (vorn Ziffer 4.1.1). Dagegen beanspruchen schweizerische Verfahren viel Zeit. Die Schweiz muss die *Spannungen zwischen diesen zwei Geschwindigkeiten bewältigen*<sup>451</sup>. In einzelnen Fällen helfen Vorschriften zu Verkürzungen, so bei der Vernehmlassung, im Parlament, beim Referendum (Art. 165 BV; Art. 7 Abs. 4

---

<sup>448</sup> Eriksen, Democracy, S. 96 f.; Fossum/Graver, S. 102; immer noch: Dahl/Tufte, S. 135 f., 139 ff.

<sup>449</sup> Vatter, Einleitung, S. 33.

<sup>450</sup> So etwa «Altmeister» Dahl, S. 3 ff., 56 f.; Eriksen, Democracy, S. 96; Georg Müller umschreibt einen Entscheid dann als «rational» oder «richtig», wenn er sach- und zeitgerecht, wirksam, verhältnismässig, mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist, im weiteren Sinne gerecht ist usw., S. 637 f.

<sup>451</sup> Kriesi/Trechsel, S. 125.



VIG; Art. 77 Art. 85 Abs. 2 ParlG). Das Rahmenabkommen sieht *Fristverlängerungen für das Referendum und sinngemäss für das Parlament vor* (Art. 14 Abs. 3 InstA; vorn Ziffer 6.6.3). Damit wird der Zeitdruck vermindert, aber nicht beseitigt. Auch darum sollte sich das Parlament möglichst früh einbringen (vorn Ziffer 11.1).

Selbstverständlich würde und müsste sich das Parlament auf die *wichtigen* Angelegenheiten (Art. 141 Abs. 1 lit. b Ziffer 3 BV) beschränken, schon in den Kommissionen (Art. 24 Abs. 1 ParlG). Es darf seine eigenen und die Kräfte des Bundesrates nicht überfordern. Sein *Milizcharakter* ist zu bedenken.

## 12 Information, Öffentlichkeit, Kommissionen und Ressourcen

Voraussetzung für die Parlamentsarbeit ist die Information durch die EU, durch den Bundesrat und aus eigener Initiative. Die Öffentlichkeit des Rechtsübernahmeprozesses sollte ähnlich wie bei der landesinternen Gesetzgebung gelten und nicht wie bei der traditionellen Aussenpolitik durch diplomatische Geheimhaltung behindert werden. Die sinnvolle Kommissionsvertraulichkeit ist im Lichte der EU-Offenheit neu abzugrenzen. Die bisherige Organisation der Kommissionen und die Ressourcen der Ratsmitglieder sowie des Parlaments sind zu überprüfen. Ebenso könnten die Einrichtung einer «Europa-Kommission» beider Räte und ein Mitwirkungsrecht der einzelnen Parlamentsmitglieder diskutiert werden.

### 12.1 Information des Parlaments

#### 12.1.1 Information durch den Bundesrat und aus eigener Initiative

Die Information ist gemäss Rahmenabkommen die Voraussetzung für die *Mitwirkung* (vorn Ziffer 10.1.2). Allgemein sind die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen *gesetzeskonform zu informieren*<sup>452</sup>, auch über vertrauliche Gehalte<sup>453</sup>, den Realisierungsstand<sup>454</sup> und den Fortgang der Verhandlungen (Art. 150, Art. 152 Abs. 2, Abs. 3 Satz 2 ParlG)<sup>455</sup>. Die Kommissionen dürfen sich *aus eigener Initiative informieren* (Art. 42 ff.; Art. 152 Abs. 5 ParlG), Berichte verlangen, Sachverständige beiziehen, Anhörungen, auch öffentliche Anhö-

---

<sup>452</sup> Epiney/Kern, Rz 54; Tripet, Mitwirkung, S. 38 f., 44 ff.

<sup>453</sup> Säggerer, Art. 184 Rz. 939, 940.

<sup>454</sup> Motion 18.4396 Nationalrätin Sibel Aslan «Mehr Transparenz bei Verhandlungen über Freihandelsabkommen» vom 14. Dezember 2018.

<sup>455</sup> Tripet Cordier, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 152 Rz. 30 ff.

rungen durchführen usw. (Art. 24 Abs. 1, 45 Abs. 1, 47 Abs. 2 ParlG)<sup>456</sup>. So ist zum Entwurf des Rahmenabkommens durch die APK-N eine öffentliche Anhörung durchgeführt worden<sup>457</sup>. Information nützt, wenn sie *tauglich verarbeitet* ist. Die APKs arbeiten bereits mit solchen Instrumenten, z.B. mit Listen zuhanden der Kommissionsmitglieder. Allenfalls ist zeitweise eine *Informationsflut* zu bewältigen. Die Priorisierung (Triage) ist u.U. ein erhebliches Problem. Über die Prioritäten entscheidet grundsätzlich die Bundesversammlung oder deren jeweils zuständiges Organ in Zusammenarbeit mit der Parlamentsverwaltung.

Die für das Parlament nötigen Informationen der EU wird der Bundesrat bereitstellen, analog wie es die EU-Kommission gegenüber den nationalen EU-Parlamenten tut (vorn Ziffer 4.2.2). Die Schweiz könnte gewisse Dienste organisieren (hinten Ziffer 12.5) und weiter die Transparenz der EU nutzen (vorn Ziffer 4.1.3). Zu prüfen wäre z.B., ob der Bundesrat den Informationen ans Parlament jeweils (knappe) Hintergrundberichte beifügen könnte<sup>458</sup> und ob der Zugang zur Information durch eine EU-Datenbank zu vereinfachen sei<sup>459</sup>.

### 12.1.2 Einbezug Dritter

Bei der Vorbereitung wichtiger völkerrechtlicher Verträge werden Vernehmlassungen durchgeführt (Art. 147 BV; Art. 3 Abs. 1 lit. c VIG); gewisse Bundesämter haben schon bisher Interessengruppen zur Anwendung der Bilateralen beigezogen<sup>460</sup>. Das Parlament darf den Bundesrat zum Einbezug Dritter durch Vernehmlassung auffordern<sup>461</sup>. Freilich ist das gewohnte Mittel der Vernehmlassung für das Rechtsübernahmeverfahren wohl anzupassen, schon allein wegen der kurzen Fristen. Die gesetzliche Kürzungsbefugnis genügt zur Öffnung für Dritte kaum (Art. 7 Abs. 4 VIG)<sup>462</sup>. Die zuständigen Kommissionen könnten

---

<sup>456</sup> Theler, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 47 Rz. 8.

<sup>457</sup> Aussenpolitische Kommission des Nationalrates vom 15. Januar 2015, siehe Video <https://www.youtube.com/watch?v=LODKvWROkxU&feature=youtu.be>; Bericht Konsultation Rahmenabkommen, S. 4 f.

<sup>458</sup> Aus dem österreichischen Bundesrat vom 12.2.2020, u.a. mit einem Beispiel: «SCHRIFTLICHE INFORMATION...zu Pkt. 2 der Tagesordnung des EU-Ausschusses des Bundesrates am 12.02.2020», siehe [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SINF-BR/SINF-BR\\_00327/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SINF-BR/SINF-BR_00327/index.shtml) (besucht 17.2.2020); Bachmann, S. 229.

<sup>459</sup> Wie in Österreich: [www.parlament.gv.at](http://www.parlament.gv.at) in der allgemeinen Suchrubrik sowie mit «Parlament aktiv» zur «EU-Datenbank»; Bachmann, S. 234 f.

<sup>460</sup> Vahl/Grolimund, S. 57.

<sup>461</sup> Lüthi/Brunner, St. Galler Kommentar, Art. 147 N 17 f.

<sup>462</sup> Analog die Erfahrung von Schengen/Dublin nach Evaluationsbericht 2010, S. 7300.

einspringen und schon früh schweizerische Kreise durch spezifische Anhörungen einbeziehen oder vermehrt öffentliche Anhörungen durchführen (Art. 45 Abs. 1 lit. c, Art. 47 Abs. 2 ParlG).

Im EU-Gesetzgebungsverfahren bestehen allgemeine Möglichkeiten zur Mitarbeit interessierter Kreise, das sogenannte *Lobbying* (vorn Ziffer 4.1.3). Das könnte hierzulande gefördert werden. Es ist nicht sinnvoll, wenn Lobbyisten Anliegen aus der Schweiz bloss auf dem Umweg über ihre europäischen (Dach-)Verbände bei der EU-Kommission, dem EU-Rat oder beim EU-Parlament einbringen können und nicht direkt beim Bundesrat oder Parlament. Liechtenstein kennt einen organisierten Einbezug von EWR-Kontaktpersonen der Wirtschaft (vorn Ziffer 5.1.3).

## 12.2 Öffentlichkeit des Rechtsübernahmeprozesses

### 12.2.1 Traditionelle Geheimhaltungsdiplomatie bei der Entstehung des Rahmenabkommens

Öffentlichkeitsprobleme begleiten die Auseinandersetzung um die Ausarbeitung und den Entscheid zum Rahmenabkommen. Lange Zeit herrschte *Schweigen*. Der Bundesrat führte die Verhandlungen mit den EU-Gesprächspartnern in diplomatischer Manier, abgeschlossen gegenüber der Öffentlichkeit. Jedenfalls brodelten Gerüchte usw. Die in der Innenpolitik sonst üblichen Lern- und Diskussionsprozesse um anspruchsvolle Dossiers blieben bisher oft aus. Es besteht *Nachholbedarf*.<sup>463</sup> Es dürfte zutreffen: Die Kenntnisse über die Entstehung und die Hintergründe des Rahmenabkommens sind eher bescheiden<sup>464</sup>. Es gibt gute Gründe für eine sachliche Debatte über den Entwurf des Rahmenabkommens. Die vom Bundesrat vom 1. Februar bis zum 16. April 2019 durchgeführte Konsultation war ein erster Schritt zu einer breiten Auseinandersetzung. Sie verlangte «Klärungen» (vorn Ziffer 7.5); die Ergebnisse wurden veröffentlicht<sup>465</sup>. Eine sachliche öffentliche Debatte ist unerlässlich<sup>466</sup>.

---

<sup>463</sup> Cottier, S. 346; suisse-en-europe, Ziffer VI S. 10.

<sup>464</sup> So auch Müller Felix, S. 22.

<sup>465</sup> Bericht «Konsultation Rahmenabkommen», «Gesamtfazit», S. 16 f.

<sup>466</sup> So etwa die Erfahrung in Norwegen, siehe White Paper, S. 51 ff.

## 12.2.2 Öffentlichkeit des Rechtsübernahmeprozesses ähnlich wie bei der landesinternen Gesetzgebung

Mit dem Inkrafttreten des Rahmenabkommens sollten sich die Bundesbehörden von diplomatischer Verschwiegenheit verabschieden. Der Rechtsübernahmeprozess handelt zusammenhängend von *Gesetzgebung* (vorn Ziffer 6.4) und diese *muss öffentlich sein*. Die Schweiz, der Bundesrat und das Parlament dürfen gemäss Rahmenabkommen bereits am EU-Gesetzgebungsverfahren mit seiner Offenheit (Art. 15 EUV; vorn Ziffer 4.1.3) teilnehmen (Art. 12 InstA; vorn Ziffer 10.3). Zu den verfassungsrechtlichen Verpflichtungen seitens der Schweiz (Art. 14 InstA; vorn Ziffer 6.5) gehört das Öffentlichkeitsprinzip des Parlaments (Art. 158 BV). Die öffentliche Kontrolle muss auch für die Gesetzgebung möglich sein, die in den Beschluss des sektoriellen Ausschusses oder in den Staatsvertrag aufzunehmen ist (Art. 13 InstA; vorn Ziffer 10.4). Daran schliesst sich das gewohnte, landesinterne, selbstverständlich öffentliche Verfahren vor dem Parlament und allenfalls dem Volk an. Das Öffentlichkeitsprinzip wird in den Sitzungen der Ratsplena besonders deutlich (Art. 158 BV). Es will allgemein die demokratische Legitimation staatlichen Handelns, die Transparenz des Entscheidablaufs und die Überprüfbarkeit ermöglichen. Die *Bundesversammlung* ist zur Information der Öffentlichkeit gehalten. Sie «...wirkt bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit» (Art. 24 Abs. 1 ParlG). Das gehört zur Beteiligung an der Gestaltung der Aussenpolitik (Art. 166 Abs. 1 BV). Abzustimmen ist die parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit mit derjenigen des Bundesrats (Art. 180 Abs. 2 BV)<sup>467</sup>.

Wie in der Innenpolitik ist zu jeder Rechtsübernahme eine dem jeweiligen politischen Gewicht entsprechende öffentliche Debatte gefragt. Die *Medien* und die Journalisten wären einzuladen, die einschlägigen Geschäfte schon bei der *Vorbereitung* in «Brüssel» (und vergleichend in den EU-Mitgliedstaaten usw.) so zu behandeln, wie sie landesintern aus «Bern» berichten.

---

<sup>467</sup> Botschaft BV, S. 416; Schwendemann/Tschan-Truong/Thürer, St. Galler Kommentar, Art. 184 N 9.

## 12.3 Kommissionsvertraulichkeit und EU-Offenheit

### 12.3.1 Vertraulichkeit und deren Grenzen

Trotz Öffentlichkeitsprinzip gilt in der Schweiz die *Kommissionsvertraulichkeit* (Art. 47 Abs. 1 ParlG)<sup>468</sup> für die Beratungen der Kommissionen, die dort stattfindende Dialoge mit dem Bundesrat und die Kommissionsunterlagen. Die Vertraulichkeit erleichtert es den Kommissionen, ja der Schweiz insgesamt, rasch zu entscheiden, die schweizerische Verhandlungsposition vorzubereiten, die Verhandlungsmandate zu bestimmen (Art. 152 Abs. 3 ParlG) sowie Konkordanzlösungen zu erarbeiten. Vertraulich sind auch die Protokolle. Die APKs und die anderen zuständigen Kommissionen sind für die Konsultation zu internationalen Verhandlungen (Art. 152 Abs. 3 ParlG) «*abschliessend*» (Art. 44 Abs. 1 lit. b ParlG) zuständig und insofern *abgeschirmt*, auch innerhalb des Parlaments. Die Protokolle zu den Konsultationen sind nur den Präsidien und den Mitgliedern der entsprechenden Kommission des anderen Rates zugänglich (Art. 6 Abs. 3 ParlVV). Auf Wunsch allen Ratsmitgliedern zugestellt werden nur die Kommissionsprotokolle zu Geschäften der Räte, also z.B. zu den Entwürfen zu Genehmigungsbeschlüssen (Art. 6 Abs. 4 ParlVV).

Angesichts der EU-Offenheit stellen sich Fragen zu den *Grenzen der Vertraulichkeit*. Die Öffentlichkeit in «Brüssel» kann dazu führen, dass Informationen, die dort öffentlich, z.B. im Internet zugänglich sind, in der Schweiz vertraulich behandelt werden. Eine Grenze könnte darin liegen, die Vertraulichkeit derjenigen Kommissionsunterlagen zu streichen, die bereits vor der Zustellung an die Kommissionen – z.B. im Internet der EU – öffentlich zugänglich sind (Art. 47a Abs. 1 ParlG). Das Abgrenzungsproblem reicht aber tiefer. Die Anwendung des Rahmenabkommens dürfte zu mehr Vorbereitungsarbeit der Kommissionen führen. Anzuregen ist, dass *die zentralen Teile der Erarbeitung der Mitwirkungsinhalte* der Öffentlichkeit ausgesetzt würden, z.B. durch Aufnahme in die Medienmitteilungen mit Zwischenberichten nach einzelnen Sitzungen. Die Stimmbürger und Betroffenen müssten den Austausch der Argumente verfolgen und gestützt darauf gegebenenfalls mit eigenen Eingaben Einfluss ausüben können, und zwar zu einem Zeitpunkt, in welchem sie ein inhaltlich für sie günstiges Ergebnis erreichen können<sup>469</sup>. Zumindest sollte vorgeschrieben werden, die fertigen *Stellungnahmen, Empfehlungen und*

---

<sup>468</sup> Von Wyss, in: St. Galler Kommentar Art. 158 Rz. 8; Theler, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 47 N 8 ff.

<sup>469</sup> Müller/Uhlmann, Rz. 26.

andere Meinungsäusserungen der Kommissionen unmittelbar nach deren (mündlicher oder schriftlicher) Übermittlung an den Bundesrat zu veröffentlichen. Es wäre schwer zu erklären, weshalb die Rechtsetzungsberatungen sogar im EU-Rat öffentlich sind (vorn Ziffer 4.1.3), die Ergebnisse der Beratungen der Kommission mit dem Bundesrat zur Mitwirkung im gleichen EU-Rat aber vertraulich. Gewisse Parlamentsausschüsse von EU-Mitgliedstaaten tagen und beraten sogar öffentlich<sup>470</sup>.

Die Kommissionen sollten in der Regel nicht bloss berechtigt sein (Art. 47a Abs. 2 ParlG), sondern verpflichtet werden, die für ihre Entscheidungsfindung wesentlichen Unterlagen zeitgerecht zu veröffentlichen, zusammen mit den Positionen von Minderheiten (weitergehend, als Art. 8 ParlVV dies bereits ermöglicht).

### 12.3.2 Vermehrte Öffentlichkeitsarbeit der Kommissionen

Auskünfte beschränken sich nach Gesetz auf tendenziell punktuelle präsidentiale Informationen über Beratungsergebnisse in Medienmitteilungen und an Medienkonferenzen (Art. 48 ParlG)<sup>471</sup>. Dem Ziel, den inhaltlichen Einfluss des Volkes zu sichern, würde es mehr dienen, wenn die Kommissionen, auch koordiniert untereinander, sich um eine weiterreichende, *den ganzen Ablauf der Rechtsübernahmeprozesse begleitende Öffentlichkeitsarbeit* bemühten. Sie könnten z.B. die eigenen Beschlüsse usw. sowie teils die ihnen vom Bundesrat und indirekt von der EU zugegangenen Informationen zum Gang der die Schweiz betreffenden Rechtsübernahmegeschäfte auf der Internetseite des Parlaments

---

<sup>470</sup> Die Kommissionen des Senats von Belgien tagen mit Ausnahmen alle öffentlich nach Règlement du Sénat de Belgique 2019, § 21 Al. 8, siehe [https://www.senate.be/doc/reglement\\_fr.html](https://www.senate.be/doc/reglement_fr.html) (besucht 29.6.2020); der «EU-Ausschuss» des österreichischen Bundesrats tagt grundsätzlich öffentlich; Beschränkungen nach § 13b Abs. 3 Geschäftsordnung, siehe <https://www.parlament.gv.at/PERK/RGES/GOBR/gobr2.shtml> (besucht 16.2.2020); Bachmann, S. 235. Der deutsche Bundesrat verfügt über einen Ausschuss für Fragen der Europäischen Union, der ein einfacher Ausschuss des Bundesrates ist (von Arnould, in: v. Arnould/Hufeld, SK-Kommentar, § 2 Rz. 36). Daneben kann der Bundesrat eine «Europakammer» einrichten, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten, vorab als schnelle Reaktion gegenüber der EU. Die Europakammer verhandelt wie der Bundesrat öffentlich, siehe [https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/go/go-node.html;jsessionid=56DCCFB73FA7EAC714C7D6A297D1F974.2\\_cid339#doc4353624bodyText5](https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/go/go-node.html;jsessionid=56DCCFB73FA7EAC714C7D6A297D1F974.2_cid339#doc4353624bodyText5) (besucht 15.2.2020); Halsdorfer, in: v. Arnould/Hufeld, SK-Kommentar, Rz. 16 Rz. 7 ff.

<sup>471</sup> Z. B. Medienmitteilung APK-S vom 11. 2. 2020 «Analyse der Aussenwirtschaftspolitik 2019», siehe <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-s-2020-02-11-a.aspx> (besucht 29.6.2020)

darstellen, namentlich betreffend Zweck, Stand, Ablauf sowie Zeitplan der Rechtsübernahmeverfahrens, mit Anträgen, Empfehlungen oder Stellungnahmen der Kommissionen.

## 12.4 Organisation der Kommissionen

### 12.4.1 Verbesserungen der bisherigen Organisation

Die Hauptlast der Anwendung des Rahmenabkommens müssen die *Kommissionen* bewältigen. Wer bewältigt diese teils neuen Herausforderungen? Wer nutzt diese Chancen? Kaum allein die APKs. Sie waren bisher eher selten rechtsetzend tätig. Eine Reihe von *Sachbereichskommissionen* (Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur WBK, Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit SGK, Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie UREK, usw.) ist im Anwendungsbereich des Rahmenabkommens zuständig. Einzubeziehen wären ausserdem die EFTA/EU-Delegation. Dazu sind Themen der Finanz-, Staats- und Rechtspolitik (Finanzkommissionen FK, Staatspolitische Kommissionen SPK, Kommissionen für Rechtsfragen RK) auf dem Tisch.

Solche Beanspruchung kann *Reorganisationen* nahelegen. Die Anwendung des Rahmenabkommens ruft nach stärkerer *Koordination* (Art. 49, Art. 152 Abs. 2 ParlG). Allein durch Mitberichte kann kaum genug koordiniert werden. Beispielsweise könnten gemeinsame Sitzungen helfen (vgl. Art. 49 Abs. 3 ParlG für die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen). Die APKs könnten die Anwendung des Rahmenabkommens zusammenfassend steuern, indem sie eine *Klammerfunktion* für die Aussen- und EU-Politik übernehmen. Sie könnten zusammen mit dem Bundesrat allen zuständigen Kommissionen laufend eine gemeinsame Lagebeurteilung über die EU und deren Umfeld sowie über die laufenden Rechtsübernahmengeschäfte anbieten. Die APKs könnten ihre Arbeit u.a. aufwerten, wenn sie gelegentlich EU-Vertreter und Vertreterinnen (z.B. EU-Parlamentsmitglieder, EU-Kommissare und Kommissarinnen, Botschafter und andere Vertreter der EU oder von EU- oder EWR/EFTA-Staaten) beiziehen.

Es stellt sich die Frage, wie die bewährte bisherige Kommissionsorganisation verbessert werden könnte. Da andere Länder, vor allem die EU-Mitgliedstaa-



ten, vor teils ähnlichen Fragen standen und stehen, kann es naheliegen – soweit vergleichbar – ihre *Erfahrungen*, vor allem die verschiedenen Modelle der Kommissionsorganisation und -arbeit auf ihre Tauglichkeit zu prüfen<sup>472</sup>.

#### **12.4.2 Eine gemeinsame «Europa-Kommission» beider Räte? Mitwirkungsrecht jedes Parlamentsmitgliedes?**

Erwägenswert ist, durch Gesetz (gestützt auf Art. 153 Abs. 2 BV) eine *gemeinsame «Europa-Kommission» beider Räte* einzurichten. Die *Zuständigkeit* der Europa-Kommission sollte sinnvollerweise auf die gemäss Rahmenabkommen oft neuartige *Vorbereitungsarbeit* hauptsächlich zur Begleitung des Bundesrats in den EU-Verfahren *beschränkt* werden (vgl. Art. 166 Abs. 1 BV; vorn Ziffer 11.2). Zu diskutieren wäre keine «Super-Kommission», sondern vorab eine Entlastung. Die *Zuständigkeiten der Sachbereichskommissionen sollten nicht angetastet* werden. Diese Kommissionen blieben für die Vorberatung der Genehmigung der Rechtsübernahmeverträge zuständig (Art. 166 Abs. 2 BV). Sie dürften sogar fallweise, je nach ihrer Beurteilung, an der Vorbereitung in den EU-Verfahren mitwirken, gegenüber dem Bundesrat oder gegenüber der Europa-Kommission zuhanden des Bundesrats.

Bei dieser Vorbereitungsarbeit könnte eine Europa-Kommission die bestehenden Kommissionen *entlasten* und *auf gewisse Dauer Qualität, Effizienz und Akzeptanz*, also *Handlungsfähigkeit* (vorn Ziffer 11.6) fördern. Die Mitglieder dieser Europa-Kommission würden die Institutionen und Abläufe der EU (und des EWR) sowie die jeweils amtierenden Personen besser kennen, ebenso die allgemeine Entwicklung und Politik, die laufenden und künftigen einschlägigen Geschäfte der EU usw. Eine Europa-Kommission würde die parlamentarische Vertretung gegenüber dem Bundesrat und indirekt gegenüber der EU verstärken. Sie würde die Zusammenarbeit mit dem Bundesrat erleichtern. Dieser verfügte über mehr Zeit für intensivere Arbeit und Diskussionen mit den Kommissionen, weil er die Zahl der Sitzungen mit ihnen verringern könnte<sup>473</sup>. Organisatorische Muster für eine Europa-Kommission könnten die Finanzdelegation (Art. 51 ParlG, wobei Abs. 6 hier nicht anwendbar wäre, siehe

---

<sup>472</sup> Rozenberg/Heftler, S. 27 ff.; Auel et al., in: Heftler et al., Palgrave Handbook, S. 61 ff.

<sup>473</sup> Ohne eine solche Reorganisation muss der Bundesrat – ohne entsprechenden Vorteil für das Parlament – wie bei der Konsultation zum Rahmenabkommen (Bericht Konsultation, S. 4 ff.) viele Male zu derselben Problematik erscheinen.

dazu unten) oder die Neat-Aufsichtsdelegation (NAD)<sup>474</sup> sein. Zu *regeln* wären etwa die Gegenstände, die das Gesetz zur Redaktionskommission festhält (Art. 56 ff. ParlG). Einen Europa-Ausschuss oder ein ähnliches Gremium haben alle EU-Mitgliedstaaten bezeichnet oder geschaffen; dort können *Erfahrungen* eingeholt werden, vorab durch die COSAC<sup>475</sup> (vorn Ziffer 4.2.2).

Die Einführung einer Europa-Kommission kann *Nachteile* haben. Man könnte beispielsweise einwenden, dass damit ein «Spezialisten-Gremium» gebildet werde. Dies könnte etwa die Gleichstellung der Kommissionen und Ratsmitglieder beeinträchtigen.

Die *Organisation* einer Europa-Kommission wirft eine Reihe von Fragen auf. Hier können lediglich einzelne *Grundzüge* skizziert werden. Es wäre eine «Kommission», nicht bloss eine Delegation zu bilden. Sie müsste alle Fraktionen umfassen. Dies bedingt heute eine Mitgliederzahl von neun Mitgliedern jedes Rats<sup>476</sup>, gesamthaft 18 Mitgliedern. Soweit möglich sollte sich die Europa-Kommission aus Mitgliedern der APKs, der SPKs und der RKs, der EFTA/EU-Delegation sowie (u.U. abwechselnd) der für die gerade angesprochenen Abkommen zuständigen Sachbereichskommissionen zusammensetzen. Die Europa-Kommission könnte mit einer *Koordinationsrolle* betraut werden (Art. 49 ParlG). Sie könnte die erwähnten *Lagebeurteilungen der APKs* (vorn Ziffer 12.4.1) übernehmen. Nach Gesetz darf eine Europa-Kommission *gemeinsam beraten*, aber nicht gemeinsam entscheiden. Nationalrat und Ständerat verhandeln getrennt (Art. 156 Abs. 1 BV). Eine gemeinsame Kommission beider Räte darf daher keine Ratsgeschäfte (Erlassentwürfe z.B. zu Genehmigungsbeschlüssen oder Motionen) vorberaten. Sie darf aber zuhänden des Bundesrates, z.B. zur Mitwirkung gegenüber der EU, gemeinsam Stellung nehmen. Derartige Stellungnahmen sind keine Ratsgeschäfte. Aufgrund der Gleichstellung der beiden Räte bedürfen solche Beschlüsse der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat (Art. 46 Abs. 2 ParlG). Widersprechen sich die Delegationen beider Räte, so würde eine mit einfacher Mehrheit (z.B. mit 10 zu 8 Stimmen, zusammengesetzt aus 7 zu 2 Stimmen der Nationalrats- und 3 zu 6 Stimmen der Ständeratsdelegation) beschlossene Stellung-

<sup>474</sup> Art. 20 Abs. 3 f. Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Gesetz, AtraG) vom 4. Oktober 1991, aufgehoben AS 2019 2341/BB1 2018 7223, 7237, SR 2019 742.104: Bericht NAD 2019 passim.

<sup>475</sup> Janowski, S. 69 ff., mit einem Ländervergleich, publiziert allerdings schon 2005.

<sup>476</sup> <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/verteilungsschlüssel-kommissionen>

nahme beim Bundesrat nicht das nötige Gewicht haben. Die Europa-Kommission dürfte nach geltendem Recht keine gemeinsame Kommissionsmotion usw. beschliessen.

Die Europa-Kommission könnte sich *durch Öffentlichkeitsarbeit auszeichnen*. Sie könnte *vermehrt Ansprechpartner für die Öffentlichkeit sein und (öffentliche) Anhörungen durchführen*. Sie sollte ihre Ergebnisse (Art. 48 ParlG), d.h. ihre Empfehlungen zur Gesetzgebung oder zu den Vertragsverhandlungen, *veröffentlichen* und allen Ratsmitgliedern zugänglich machen (vorn Ziffer 12.2.2).

Zudem könnte *jedes Ratsmitglied* ermächtigt werden, jederzeit, auch ausserhalb der Sessionen und ohne Umweg über eine Kommission, dem Bundesrat *eine Anregung* (nicht eine Empfehlung wie eine Kommission) zu einem Entwurf eines EU-Rechtsakts im EU-Gesetzgebungsverfahren oder zu den Verhandlungen im sektoriellen Ausschuss zu unterbreiten. Die Stellungnahme des Bundesrates zu der Anregung müsste im Nachhinein, z.B. in der nächsten Session, schriftlich oder mündlich kurz begründet werden.

## 12.5 Ressourcenbedarf

Der *Ressourcenmangel* begleitet die Bundesversammlung<sup>477</sup>. Das ist zuerst ein *Kompliment*. Man rühmt sie, sie sei sparsam, z.B. betreffend die Bezüge der Ratsmitglieder. Die Anwendung des Rahmenabkommens, sollte es in Kraft treten, wird *Ressourcenbedarf* auslösen. Dazu sind Abklärungen und Vergleiche innerhalb und ausserhalb des Landes sinnvoll, in den EU- sowie EWR/EFTA-Staaten<sup>478</sup>.

Eine besonders wichtige Ressource sind die *Parlamentsdienste* (Art. 155 BV, Art. 64 ff. ParlG). Für die Anwendung des Rahmenabkommens dürfte ein *gewisser Ausbau* nötig sein. Das Parlament, die Kommissionen und die Parlamentsmitglieder wären mit dem Rahmenabkommen noch mehr auf Fachwissen sowie Kenntnisse der EU und des EWR, auf Informationen sowie auf Vernetzungen in die EU-Zentrale, zu den Mitgliedstaaten und zu deren Parlamenten und anderen Organisationen angewiesen. Hauptsächlich dürften die Kommissionssekretariate, die Dokumentation (Recherchen) und der Informations- oder Öffentlichkeitsdienst beansprucht werden (Art. 64 ParlG). Die Anwendung des Rahmenabkommens dürfte in den einzelnen Kommissionen teils neue Bedürf-

---

<sup>477</sup> Vatter, Bundesrat, S. 47; Ders., Einleitung, S. 38 ff., 56 vorab zur Kontrolle.

<sup>478</sup> Z.B. Högenauer/Neuhold/Christiansen, S. 69 ff., 90 ff.

nisse verursachen. Diese bedingen eine sachgerechte Organisation der Parlamentsdienste, die auf Weisungen der Kommissionen eingeht und die künftigen, längerfristigen Bedürfnisse der Kommissionen relativ selbständig vorwegnimmt. Nur so können die Kommissionen selbständig arbeiten (Art. 64 Abs. 2 lit. g, Art. 65 Abs. 3 ParlG). Die Koordination obliegt den Kommissionen (Art. 49 ParlG); die Parlamentsdienste hätten hier zu unterstützen. In gewissem Masse wäre es nötig, dass die Parlamentsdienste der Schweiz mit denjenigen in der EU, allenfalls im EWR zusammenarbeiten.

Die *Zusammenarbeit der Parlamentsdienste mit der Bundesverwaltung* (Art. 18 ParlVV) könnte in einer intensiveren EU-Zusammenarbeit wichtig werden, z.B. auch mit diplomatischen Diensten.

Die Schweiz könnte Kontakte zu Stellen in Brüssel nutzen oder einrichten, so das EFTA-Sekretariat (vorn 5.2.1, 5.4.1). Norwegen betreibt ein Verbindungsbüro bei der EU in Brüssel<sup>479</sup>; (vorn Ziffer 5.4.1) in der Bundesversammlung ist schon vor Jahren eine solche Einrichtung für die Schweiz angeregt worden (hinten Ziffer 15.1). Die norwegische Stelle ist wie die Verbindungsbüros der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten beim EU-Parlament eingerichtet und erhält die gleichen Informationen wie diese. Es erstellt Berichte, beantwortet Fragen, bietet Unterlagen an, vermittelt persönliche Kontakte, Besuche, namentlich für norwegische Parlamentskommissionen, Parlamentsmitglieder oder Gruppen. Formelle Rollen sind nicht umschrieben.

---

<sup>479</sup> Auskünfte des Leiters Verbindungsbüros.



## 13 Das Parlament und die Beiträge der Kantone

Die Kantone einzubeziehen ist Pflicht und bringt Nutzen auch bei Rechtsübernahmen. Die Mitwirkung der Kantone würde durch das Rahmenabkommen nochmals erweitert. Die Mitwirkung der Kantone könnte die Zusammenarbeit mit dem Parlament als zweiten Kanal nutzen, neben der direkten Mitwirkung beim Bundesrat. Diese Zusammenarbeit wäre für die Kantone und das Parlament vorteilhaft. Einzubauen wäre die gemeinsame Mitwirkung mit der KdK; eventuell könnte auch eine Rolle für Kantonsparlamente vorgesehen werden.

### 13.1 Einbezug der Kantone ist Pflicht und bringt Nutzen

Gemäss Rahmenabkommen haben die Vertragsparteien bei Rechtsübernahmen die «Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen seitens der Schweiz» zu beachten (Art. 14 InstA; vorn Ziffer 6.6); dazu gehört auch *die verfassungsrechtliche Stellung der Kantone* (vor allem im Sinne von Art. 54 Abs. 3, Art. 55, Art. 56 BV<sup>480</sup>). Bei Rechtsübernahmen sind die wichtigen und grundlegenden Bestimmungen über «die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts» in einen Staatsvertrag aufzunehmen (Art. 164 Abs. 1 lit. f, Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziffer 3 BV). Damit erfüllt der Bund seine Pflicht, auf die *Zuständigkeiten der Kantone* Rücksicht zu nehmen und ihre Interessen zu wahren (Art. 54 Abs. 3 BV). Wichtig sind für den Bund auch die *Auslandbeziehungen der Kantone* (Art. 56 BV); die Kantone schlagen mit ihrer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (z.B. bei der Personenfreizügigkeit oder im Landverkehr) Brücken zu benachbarten EU- und EWR/EFTA-(Mitglied-)Staaten<sup>481</sup>.

Für das Parlament bedeutsam ist, wie sich die *Mitwirkung der Kantone* entwickelt hat. Früher mussten sich die Kantone bei einem Staatsvertrag weithin

<sup>480</sup> Epiney/Kern, Rz. 43 ff., 46 ff.; Rhinow/Schefer, Rz. 3716 ff.; Pfisterer, in: St. Galler Kommentar, Art. 54 Abs. 3 Rz. 49 ff., Art. 55, Art. 56; Ders. Kantone, passim, in der Folge nur zitiert, um diese Schrift zu kürzen.

<sup>481</sup> Hinweise bei Pfisterer, Kantone, S. 61.

auf eine Vernehmlassung zu dessen Genehmigung, d.h. mit der Schlussrunde begnügen. Namentlich die Erfahrungen mit der Europapolitik, besonders mit der EWR-Vorlage, waren Anlass für eine Neuordnung der Mitwirkung. Die Kantone wurden befähigt, sich bereits zur *Vorbereitung* eines Staatsvertrags einzubringen<sup>482</sup>, wenn die ausserpolitischen Entscheide die Zuständigkeiten der Kantone und ihre wesentlichen Interessen betreffen (Art. 55 BV; Art. 3 ff. BGMK)<sup>483</sup>. Mitwirkung liegt im Interesse des Bundes an der *Umsetzung* durch die Kantone, soweit sie dafür zuständig sind (Art. 54 Abs. 3 BV; Art. 7 BGMK).

Das Rahmenabkommen würde die *Mitwirkung* der Kantone *nochmals erweitern und erleichtern*. Sie würde sich auf alle Bereiche beziehen, in welchen die Schweiz teilnimmt, vor allem an den EU-Gesetzgebungsverfahren sowie an den Verhandlungen der Schweiz mit der EU über die Rechtsübernahmen (Art. 2, Art. 12 f., Art. 10 InstA; vorn Ziffer 10.3 f.).

Wie zum Schengen-Vertrag<sup>484</sup> könnten *Bund und Kantone zum Rahmenabkommen eine Vereinbarung abschliessen*<sup>485</sup>. Sie würde bezwecken, die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund sowie die Mitwirkung der Kantone zu erleichtern. Die *Reformanliegen* der Kantone zum Verhältnis zwischen ihnen und dem Bund im Allgemeinen haben die Kantone schon 2013 auf den Tisch gelegt: bessere Information, längere Fristen für Stellungnahmen, stärkere Gewichtung kantonaler Stellungnahmen sowie die Einrichtung eines Koordinationsorgans *Bund-Kantone*<sup>486</sup>. Die Vereinbarung könnte diese Reformanliegen aufnehmen. Die Vereinbarung wäre ein Mittel, um die kantonale Mitwirkung in die zeitlich engen Abläufe der Zusammenarbeit mit der EU einzufügen.

---

<sup>482</sup> Pfisterer, Kantone, S. 33 f., 76 f.

<sup>483</sup> Epiney/Kern, Rz. 48; Waldmann, BSK, Art. 55 Rz. 7 ff., 18 ff.

<sup>484</sup> Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands vom 20. März 2009, SR 362.1.

<sup>485</sup> So die Forderung der KdK in der Konsultation (Bericht Konsultation Rahmenabkommen, Ziffer 3.2.4/S. 7 f.); vgl. den Genehmigungsbeschluss zum Schengen-Vertrag (Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin vom 17. Dezember 2004), Art. 1 Abs. 2 f., siehe <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2008/447.pdf> (besucht 25.11.2019); Waldmann, BSK Art. 55 Rz. 15; Pfisterer, Kantone, S. 32.

<sup>486</sup> KdK Stellungnahme Mitwirkung 2013, passim; Maissen/Mayer/Gobbo, S. 110 ff.

## 13.2 Mitwirkung der Kantone in Zusammenarbeit mit dem Parlament

### 13.2.1 Mitwirkung der Kantone beim Bundesrat und vermehrt mit dem Parlament

Die Kantone dürfen traditionell an der Behandlung der Staatsverträge durch den Bundesrat mitwirken (Art. 55 BV; Art. 3 ff. BGMK). Er zieht die Kantone namentlich für die Erstellung der Verhandlungsmandate und in der Regel für die Verhandlungen bei (Art. 5 Abs. 1 BGMK). Der Bundesrat darf die Kantone von sich aus anhören bzw. zu einer Anhörung einladen (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BGMK), z.B. vor einer Anrufung eines Schiedsgerichts (vorn Ziffer 7.2.3). Bei der Anwendung des Rahmenabkommens könnten die Kantone in den sektoriellen Ausschüssen mitarbeiten, selbst Sachverständige zuhänden des Bundesrats stellen oder von den Sachverständigen des Bundes Informationen erhalten, sich an der Mitarbeit beim Bundesrat im Hinblick auf den EU-Rat und auf das EU-Parlament beteiligen sowie sich auf Umsetzungsaufträge oder Auswirkungen auf ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorbereiten.

Das Parlament ist bisher von der Mitwirkung der Kantone bloss nebenbei berührt<sup>487</sup>. Nach dem Entwurf zum Rahmenabkommen könnte sich das Parlament stärker in die Vorbereitung der zu übernehmenden EU-Rechtsakte einbringen (vorn Ziffer 8). *Die Kantone könnten dieses Engagement für sich nutzen und sich vermehrt beim Parlament zum Wort melden. Die Kantone würden über das Parlament ein zweites Bein für die kantonale Mitwirkung erhalten.* Natürlich bleibt es dabei, dass die Kantone weniger Einfluss als das Parlament besitzen<sup>488</sup>. Ihre Mitwirkung ist lediglich Vorbereitung. Die Kantone wirken nur mit, sie entscheiden nicht, anders als das Parlament.

Die beiden Mitwirkungspfade der Kantone ergänzen sich. Der Föderalismus nimmt Bund und Kantone zu bestmöglicher Zusammenarbeit in Pflicht<sup>489</sup>. *Die Kantone profitieren*, indem die Bundesversammlung für ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Bund und Kantonen zu sorgen hat (Art. 44, Art. 172 Abs. 1 BV), auch im Bereich der Aussenpolitik. Das Parlament soll helfen, die Zuständigkeiten und Interessen der Kantone zu wahren und deren Beiträge aufzunehmen. Auch *das Parlament gewinnt*, wenn es die Kantone einbezieht.

---

<sup>487</sup> Hinweise bei Pfisterer, Kantone, S. 42.

<sup>488</sup> Zu Art. 55 BV Votum Bundesrat Koller, AB N 1998 275.

<sup>489</sup> Pfisterer, Kantone, S. 10 ff., dazu und zum Nachfolgenden.



Es kann Beiträge der Schweiz gegenüber der EU durch kantonale Stellungnahmen, Teilnahme der Kantone an Anhörungen, informelle Gespräche usw. anreichern<sup>490</sup>. Das Parlament erwartet *konstruktive Beiträge und Mitverantwortung der Kantone*. Die Mitwirkung der Kantone kann «die Aussenpolitik des Bundes innenpolitisch abstützen» (Art. 2 lit. c BGMK) und damit die Rechtsübernahmen *demokratisch integrieren* helfen<sup>491</sup>. Dabei gehen insgesamt die Letztverantwortung des Bundes und seine Handlungsfähigkeit vor (Art. 1 Abs. 3 BGMK; vorn Ziffer 11.6).

### 13.2.2 Kantonsregierungen und Kantonsparlamente

Die Kantone bestimmen, wer sie im Verkehr direkt mit dem Bund und indirekt mit der EU vertritt. Der Bundesrat ist hauptsächlich für die Vorbereitung zuständig. Seine gleichsam natürlichen Gesprächspartner sind die *Kantonsregierungen*. Das kantonale Recht darf festlegen, dass das *Kantonsparlament* den Kanton im Vernehmlassungsverfahren vertritt. In der EU kommen gewisse Befugnisse *regionaler Parlamente* vor (vorn Ziffer 4.2.2 zu Baden-Württemberg). Solche Zusammenarbeit gibt es ansatzweise auch in der Schweiz<sup>492</sup>. Eine vermehrte Inpflichtnahme von Kantonsparlamenten kann die demokratische Abstützung der Bundesversammlung unterstützen (vgl. Art. 2 lit. c BGMK).

### 13.2.3 Gemeinsame Mitwirkung der Kantone vorab durch die KdK

Die Kantone können durch gemeinsames Vorgehen, vor allem mittels der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)<sup>493</sup> ihr *Gewicht steigern*, wenn die Beiträge qualitativ gut, effizient und akzeptabel sind (vorn Ziffer 11.6). Es ist eine Stärke der KdK, dass sie unter den Kantonen eine Stellungnahme zustande bringt, hinter der eine qualifizierte Mehrheit steht<sup>494</sup>.

Die KdK erarbeitet die Vorlagen meist durch ihr (professionell ausgewiesenes) Sekretariat, ihre Organe (Leitungsausschuss, Europakommission usw.) oder

---

<sup>490</sup> Pfisterer, Partnerschaft, S. 261 f., 267.

<sup>491</sup> Pfisterer, Kantone, S. 14 ff.

<sup>492</sup> Ansätze zu einer Erweiterung der Zusammenarbeit bestehen, siehe etwa <https://www.kantonsparlamente.ch/>.

<sup>493</sup> <https://www.kdk.ch/de/> (besucht 3.4.2020); Epiney/Kern, Rz. 50; Pfisterer, Kantone, S. 38 ff.; Ders., Verfassungsreform und KdK, S. 41 f.

<sup>494</sup> Minimal die 18 Stimmen für eine Stellungnahme gemäss Art. 10 Abs. 1 Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993.

durch eine Begleitorganisation. Eine solche einzusetzen kann sich bei Schwergewichtsgeschäften, bei Bedarf zu besonderer Abstützung in den Kantonen oder bei Bedarf an Fachkräften rechtfertigen. Dieser Einsatz hat sich z.B. für die Beiträge zur Erarbeitung der Bundesverfassung<sup>495</sup> oder zu den Bilateralen I bewährt. Die Anwendung des Rahmenabkommens könnte ein Beispiel sein. Die Begleitorganisation baut auf einem Auftrag der KdK (z.B. der Plenarkonferenz) auf. Sie braucht eine taugliche Leitung, Hilfskräfte, eventuell ein politisches Begleitorgan, u.U. ergänzt durch Experten und Expertinnen aus den Kantonen usw. Zentral sind ständige Verbindungen in jeden Kanton (z.B. durch eine neue Generation von *Europa-Delegierten*, die bei den Kantonsregierungen, eventuell durch sie bei den Kantonsparlamenten) kurzfristig Meinungen bilden oder abholen helfen. Bedeutsam sind laufende Rückbindungen in die KdK-Plenarkonferenzen. *Kernvernehmlassungen* erleichtern gemeinsame Stellungnahmen<sup>496</sup>. Die einzelnen Kantone können sie übernehmen, ergänzen oder korrigieren. Sie fördern Qualität, sparen Zeit und fördern die Konsensbildung.

*Mitwirkung* heisst nicht zuwarten, bis Bundesrat oder Parlament aktiv werden. Die KdK hätte ein Potenzial, sich bei Rechtsübernahmen *stärker einzubringen*. Sie kann Voraussetzungen schaffen, damit die Kantone einen *politischen Vorsprung* erringen können. Mitwirkung kann Erfolg verheissen, wenn die KdK *Positionen im Voraus erarbeitet*, vor dem Bundesrat oder vor der Bundesversammlung, sach- und zeitgerecht sowie abgestützt durch einen möglichst breiten Konsens. Solche Vorstellungen werden von Bundesrat oder Parlament eher aufgenommen.

---

<sup>495</sup> Pfisterer, Verfassungsreform und KdK, S. 38 f.

<sup>496</sup> Pfisterer, Verfassungsreform und KdK; S. 41.



## 14 Weitere Abklärungen und einzelne Gesetzesänderungen?

Im Wesentlichen *genügt das geltende Recht*, um das Rahmenabkommen anzuwenden. Im Vordergrund muss stehen, dass sich das Parlament zusammen mit dem Bundesrat dafür engagiert, die bestehende Ordnung optimal zu nutzen (hinten Ziffer 16).

Immerhin dürften *einige zusätzliche Abklärungen* zu empfehlen sein. Sie können die Parlamentsarbeit erleichtern. Das kann zutreffen für die Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz im EU-Gesetzgebungsverfahren, die kontinuierliche Begleitung des Bundesrats durch das Parlament oder seine Kommissionen (Ablauf- und Zeitpläne usw.), die Öffentlichkeit im Parlament (Kommissionsvertraulichkeit und EU-Offenheit), die Kommissionsorganisation oder die Einrichtung einer Europa-Kommission. Vernünftigerweise sind *Erfahrungen* aus der Praxis vergleichbarer Länder (etwa im Rahmen der COSAC; vorn Ziffer 4.2.2) beizuziehen. Die Schweiz ist immer noch frei, ganz andere Lösungen zu wählen.

*Einige wenige Gesetzesänderungen* können wünschbar sein, um über gewisse Eckpfeiler Klarheit zu schaffen und eine öffentliche Diskussion darüber zu erleichtern. Die APK-N<sup>497</sup> vertrat in der bundesrätlichen Konsultation zum Rahmenabkommen die Auffassung, es seien innerstaatliche Rechtsvorschriften – ein «*Umsetzungsgesetz*» – zu schaffen, um die parlamentarischen Rechte, die Rechte der Kantone und der Stimmberechtigten in den verschiedenen Schritten der regelmässigen Anpassung ans EU-Recht zu klären. Ob das nötig ist, müsste näher geprüft werden. Jedenfalls lassen sich viele Anpassungen *auf dem Boden des geltenden Rechts* verwirklichen. Zu ändern ist das Gesetz dann, wenn man eine *Europa-Kommission* einführen will (vorn Ziffer 12.4.2). Man kann einen gewissen Regelungsbedarf betreffend die Koordination mit anderen Kommissionen (Ergänzung zu Art. 37 Abs. 5 ParlG) oder das Recht zu parlamentarischen Vorstössen durch die Europa-Kommission begründen. Erörtern kann man ferner, ob ein Art. 152a ParlG über «*Information und Konsultation im Bereich der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union*» zu schaffen sei. Er könnte die Information (mit Priorisierung oder Triage), die Mitwirkung (auch

---

<sup>497</sup> Medienmitteilung nach der Sitzung vom 26. März 2019; gekürzt im Bericht Konsultation Rahmenabkommen, S. 5.

beim Verzicht auf die Rechtsübernahme) und die Veröffentlichung von Unterlagen einschliessen (vorn Ziffer 9.3, 10, 11.4.,12). Kaum zu vermeiden ist es, die Anforderung an die *Öffentlichkeitsarbeit der Kommissionen* zu ändern; die Kommissionen sollten verpflichtet werden, über ihre künftig mögliche begleitende Tätigkeit in den EU-Verfahren umfassend zu berichten (über Art. 48 ParlG hinaus (vorn Ziffer 12.2.2).

Teil 5

Schluss



## 15 Souveränität von Parlament und Volk bei Rechtsübernahmen

Die Frage nach der Souveränität zeigt: Das letzte Wort über die Weiterführung des bilateralen Weges liegt beim Volk. Die Diskussion über die Souveränität kann auf Abwege führen, auch zur Furcht, das Parlament verliere seine «oberste Gewalt». Sachlich ermöglicht das Rahmenabkommen verfahrensmässige Entscheide des Parlaments. Lehnt es eine Rechtsübernahme ab, ist die Sache insoweit erledigt; das Parlament ist letzte Instanz. Stimmt es zu, entscheidet u.U. aufgrund eines Referendums das Volk über die Weiterführung des bilateralen Wegs. Inhaltlich darf es nicht nur um Ja oder Nein gehen. Die Stimmberechtigten müssen über einen dem Rahmenabkommen und ihrem Willen entsprechenden Inhalt zur Rechtsübernahme entscheiden dürfen. Damit bleibt die Volkssouveränität letztendlich unangetastet.

### 15.1 Souveränität als sachliche Herausforderung

Der Begriff der «Souveränität»<sup>498</sup> kann dazu verführen, sich *von der sachlichen Diskussion* zu entfernen.

Schon im Parlament wurde in der Konsultation zum Entwurf des Rahmenabkommens 2018/2019<sup>499</sup> befürchtet, es verliere durch seine Teilnahme an diesem Verfahren seine Stellung als «*oberste Gewalt*». Die Rolle des Parlaments bei der Anwendung des Rahmenabkommens sprechen einige jüngere Vorstösse an. Vorgeschlagen wurden deswegen z.B. die Schaffung einer ständigen Kom-

---

<sup>498</sup> Cottier, 348 ff.; Kaufmann, in: Biaggini et al. (Hrsg.) § 2 Rz. 40 ff.

<sup>499</sup> Bericht Konsultationen Rahmenabkommen, S. 3 ff.



mission Schweiz-EU, eines Verbindungsbüros bei der EU oder eines Monitorings<sup>500</sup>. Das Bewusstsein wächst, sich um die künftige Rolle des Parlaments kümmern zu müssen, z.B. in den APKs<sup>501</sup>.

Die Öffentlichkeit erlebt eine teils seltsame Auseinandersetzung um das Rahmenabkommen. Darin wird die Souveränität für die einen Rettungsanker in unsicheren Zeiten, für die anderen Hemmschuh beim Aufbruch nach «Europa». Schon äusserlich eigenartig ist das traditionell-diplomatische, «geheime» Vorgehen zur Erarbeitung des Textes des Rahmenabkommens, und zwar für eine Materie, die so eng mit der Innenpolitik verflochten sein sollte (vorn Ziffer 12.2), dann die Abwesenheit des Bundesrats(-Kollegiums) und vieler Parlamentsmitglieder von der Debatte, das ausserordentliche Konsultationsverfahren, die wackeligen Kontakte mit «Brüssel» usw. Solche Grauzonen verleiten dazu, Begriffe wie die «Souveränität» beliebig und unterschiedlich zu verwenden.

Die Bundesverfassung verwendet für den Bund das Wort Souveränität nicht. Die Antwort auf «die Souveränitätsfrage» findet sich nicht in einzelnen «knaackigen» Antworten. Man darf das Wort «Souveränität» für entbehrlich halten<sup>502</sup>, weil es zu pauschalen Missverständnissen verleitet. Will man ermitteln, wer bei den Rechtsübernahmen *letztendlich entscheidet*, muss man die *vielen einzelnen sachlichen Aspekte* zusammentragen, die die Rolle von Parlament und Volk bei der Anwendung des Rahmenabkommens bestimmen. Man kann das Gesamtbild daraus als Antwort auf die Frage nach der Souveränität betrachten.

---

<sup>500</sup> Namentlich: Postulat 18.3059 Nationalrat Eric Nussbaumer vom 5.3.2018; dann die Motion 18.4396 Nationalrätin Sibel Aslan Mehr Transparenz bei Verhandlungen über Freihandelsabkommen vom 14. Dezember 2018, in Ständerat hängig; der Bundesrat hat Annahme beantragt. Motion 19.3170 Filippo Lombardi vom 20.3.2019; gleichlautend Motion 19-3187 CVP-Fraktion vom 20.3.2019.

<sup>501</sup> Medienmitteilung der APK-N vom 20. Oktober 2020 «Weitere Schritte in der Europapolitik». Die APK N hat zudem beschlossen eine Subkommission unter dem Titel «Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens» einzusetzen. <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-n-2020-11-11.aspx?lang=1031> (besucht 13.12.20).

<sup>502</sup> Tschannen, Staatsrecht, Rz. 12, mit seiner Mahnung zur Zurückhaltung bei der Verwendung des Begriffs.

## 15.2 Vorteile und Chancen aus dem Rahmenabkommen

Das Rahmenabkommen ermöglicht die *demokratische Einflussnahme im Verfahren und im Inhalt*, hauptsächlich eine *Aufwertung des Parlaments* für die Weichenstellung bei Rechtsübernahmen sowie zur *Wahrung der direkten Demokratie* (vorn Ziffer 6.5, 9.3, 11.5.3).

*Verfahrensmässig* würde das Rahmenabkommen *Ja- oder Nein-Entscheide* zu Rechtsübernahmen ermöglichen (Art. 14 InstA; vorn Ziffer 7.1). Die Rechtsübernahmeentscheide bereitet der Bundesrat mit dem Parlament vor (vorn Ziffer 11.4). Der Entscheid obliegt dem Parlament. Das *Parlament darf die Weiche* zwischen *Übernahme und Ablehnung* der EU-Rechtsakte stellen (vorn Ziffer 9.3). Eine Ablehnung erledigt die Sache, vorbehaltlich u.U. eines Streitbeilegungsverfahrens (vorn Ziffer 7). Wenn das Parlament die Rechtsübernahme gutheisst, gibt es mit seinem Genehmigungsentscheid (Art. 166 Abs. 2 BV) die Vorlage für das Referendum frei. Wird kein Referendum ergriffen, ist der Parlamentsentscheid endgültig und die Rechtsübernahme zustande gekommen. Wird ein Referendum ergriffen, so entscheidet im Umfang der Vorlage *das Volk über die Weiterführung des bilateralen Weges*. Hier hat *das Volk das letzte Wort*.

*Inhaltlich* darf die Schweiz *ihre Interessen und den Volkswillen wahren*. Dazu kann die Schweiz am EU-Gesetzgebungsverfahren *teilnehmen* und mit der EU über einen Beschluss des sektoriellen Ausschusses oder einen Staatsvertrag verhandeln (Art. 12 f. InstA; vorn Ziffer 10.3 f.). *Das Parlament kann aufgewertet werden*, indem es auf die Erarbeitung der Entscheidungsinhalte von Anfang an, schon ab Initiative der EU-Kommission, einwirken kann (vorn Ziffer 8 – 11). Bedeutungsvoll wäre die Kommissionsarbeit, in erster Linie die Begleitung des Bundesrats in den EU-Gesetzgebungsverfahren. Auf dem Weg über den Bundesrat können sich die Kommissionen einbringen, um vertragskonforme, in der EU konsensfähige sowie in der Schweiz mehrheitsfähige, möglichst konkordante Lösungen aufzubauen, die eine *Rechtsübernahme ermöglichen*. Das Parlament und vorab seine Kommissionen können mit dem Bundesrat dahin wirken, dass *der Entscheidungsinhalt auf die Interessen der Schweiz und den Volkswillen ausgerichtet* würde, sodass das Volk nicht nur über ein (inhaltsloses) Ja oder Nein entscheiden müsste. Das Parlament könnte und müsste zusammen mit dem Bundesrat alles unternehmen, damit in diesem Sinne die *Demokratie nicht ausgehöhlt* würde (vorn Ziffer 8, 11.5).

### 15.3 Nachteile und Mühen aus dem Rahmenabkommen

Diese demokratische Einflussnahme verursacht teilweise *Nachteile und Mühen für die schweizerische Demokratie*. Der Bundesrat müsste sich in Zusammenarbeit mit dem Parlament an dem für die Schweiz *beschwerlichen EU-Gesetzgebungsverfahren* beteiligen. Die Teilnahme der Schweiz wäre auf eine *Teilnahme ohne Stimmrecht* beschränkt, sowohl vor der EU-Kommission und wie auch vor dem EU-Rat (Art. 12 InstA; vorn Ziffer 10.3 f.), obwohl sie von den zu übernehmenden EU-Rechtsakten tendenziell gleich wie die EU-Mitgliedstaaten betroffen wäre. Sie hätte zum *EU-Parlament* nur informellen Zugang, vorab durch den Gemischten parlamentarischen Ausschuss (Art. 16 InstA; vorn Ziffer 10.3.3 f.), und hätte durch ihr Parlament keinen direkten Einfluss wie die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten (vorn Ziffer 4.2). Die Schweiz müsste sich in *EU-Einigungsverfahren* einlassen. Sie müsste sich in Konsensfindungsprozessen bewähren, mit informellen Triloguen (EU-Kommission, EU-Rat und EU-Parlament) oder Vermittlungen zurecht kommen, Partner finden und damit leben können, dass die schweizerischen Anliegen u.U. durch die EU-(und EWR-)Partner übergangen werden (vorn Ziffer 4.1.1, 11.3). Dabei wären kurze Fristen *einzuhalten und ein grosser Aufwand zu leisten* (vorn Ziffer 6.3.3), bei hohen Ansprüchen an Qualität und Effizienz der Beiträge der Schweiz (vorn Ziffer 11.6).

Das Streitbeilegungsverfahren würde *dem Parlament und dem Volk* zu schaffen machen. Die EU müsste zwar die schweizerischen *Parlaments- oder Volksentscheide*, die EU-Rechtsakte nicht übernehmen, akzeptieren (Art. 14 InstA). Sie könnte darauf aber mit einem *Streitbeilegungsverfahren* antworten. Sie dürfte die vertraglich vereinbarten Folgen auslösen, z.B. Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Dies würde u.U. ein neues Schiedsverfahren, weitere Verhandlungen und Lösungssuchen verursachen, aber keine (einseitigen) Anordnungen der EU zu Rechtsübernahmen usw. (Art. 10 Abs. 5-7 InstA; vorn Ziffer 7.2).

Das *Parlament* müsste eine *Spannung überwinden*: Es ist in seiner Wirkung *nach aussen beschränkt*. Es wäre auf den Weg der indirekten Mitwirkung gegenüber dem Bundesrat angewiesen; die Schweiz würde blosser Teilnahme-rechte erhalten (Art. 12 f. InstA; vorn Ziffer 10.3). Indessen würde das *Parlament auf Erwartungen von innen* stossen. Um solchen Erwartungen zu genügen, müssten mindestens zwei Bedingungen erfüllt sein: *Erstens ein enges und andauerndes Zusammenwirken zwischen Parlament und Bundesrat* (vorn Ziffer 9.2). *Zweitens müsste das Parlament für seine Aufwertung einen Preis an*

*Mehrarbeit* bezahlen, zumindest in den Kommissionen. Der Preis liesse sich durch eine gewisse Reorganisation und Ressourcenbeschaffung herabsetzen (vorn Ziffer 12).

## **15.4 Das letzte Wort des Volkes zur Weiterführung des bilateralen Weges**

Der Ausgangspunkt ist, dass die Volksentscheide ernst genommen werden müssen; sie bestätigen überwiegend den bilateralen Weg (vorn Ziffer 1.1). Die Anwendung des Rahmenabkommens legt die Zukunft des bilateralen Weges in die Hand des Volkes. Es hat das *letzte Wort zu den Rechtsübernahmen*. Dazu gibt es keine Alternative. Das Volk muss *im Guten und Schlechten mit den Folgen* seiner Entscheide leben. Niemand kann ihm diese Last legitimerweise abnehmen, weder das Parlament noch der Bundesrat, und schon gar nicht die EU. Natürlich kann das Volks-Nein in ein Streitbeilegungsverfahren (Art. 10 InstA) und ein unvollkommenes Miteinander münden (vorn Ziffer 7.3). Das Leben wird weitergehen. Indem das Volk das letzte Wort behält, bleibt die Volkssouveränität so oder so letztlich unangetastet.



## 16 Engagement des Parlaments

Engagement bedeutet, den Institutionen Leben einzuhauchen und dazu den politischen Willen aufzubringen. Engagement verursacht Mehrarbeit. Das Parlament kann sich engagieren, indem es handelt und nicht nur der EU oder dem Bundesrat folgt. Dank seinem Engagement und der Nutzung seiner Spielräume reagiert es nicht nur, sondern kann kreativ agieren, indem es Lösungen erarbeitet, die über die Vorschläge der EU und des Bundesrates hinausgehen.

Das Engagement hängt hauptsächlich vom *politischen Willen* des Parlaments und seiner Kommissionen sowie der einzelnen Parlamentsmitglieder ab. Ausreichende Ressourcen<sup>503</sup> können das Problem mildern, aber nicht beseitigen. Die Schweiz hat sich seit je selbstverständlich in der «Europapolitik» engagiert, so, wenn sie ihre Gesetzgebung den Verhältnissen in der EU angleicht, «autonom nachvollzieht» (vorn Ziffer 6.1.1). Sie ist mit der heutigen EU eng verbunden<sup>504</sup>.

Gemessen an der Auseinandersetzung mit den bisherigen Bilateralen, den «betroffenen Abkommen», verursacht das Rahmenabkommen *Mehrarbeit*. Das Parlament kann dieser mit Reorganisation zu einem guten Stück begegnen (vorn Ziffer 12.4 f.). Dann fragt sich, ob und wo sich das Parlament bei der Anwendung des Rahmenabkommens Geltung verschaffen *kann und will*. Das Parlament *kann* sich engagieren, indem es für die Schweiz und ihre Demokratie *handelt*, statt einfach der EU und dem Bundesrat zu folgen. Es kann auf der Erfüllung der vertraglich gewährleisteten verfassungsrechtlichen Verpflichtungen beharren (Art. 14 InstA; vorn Ziffer 6.6) usw. Dank seinem Engagement und der Nutzung seiner Spielräume reagiert es nicht nur, sondern kann kreativ agieren, indem es Lösungen erarbeitet, die über die Vorschläge der EU und des Bundesrates hinausgehen: Es fördert damit die Qualität, Effizienz und Akzeptanz der schweizerischen Vorschläge, also die Handlungsfähigkeit der Schweiz; es stärkt das Ausmass der Teilnahme an EU-Verfahren.

---

<sup>503</sup> Vatter, Einleitung, S. 55, 56, 58.

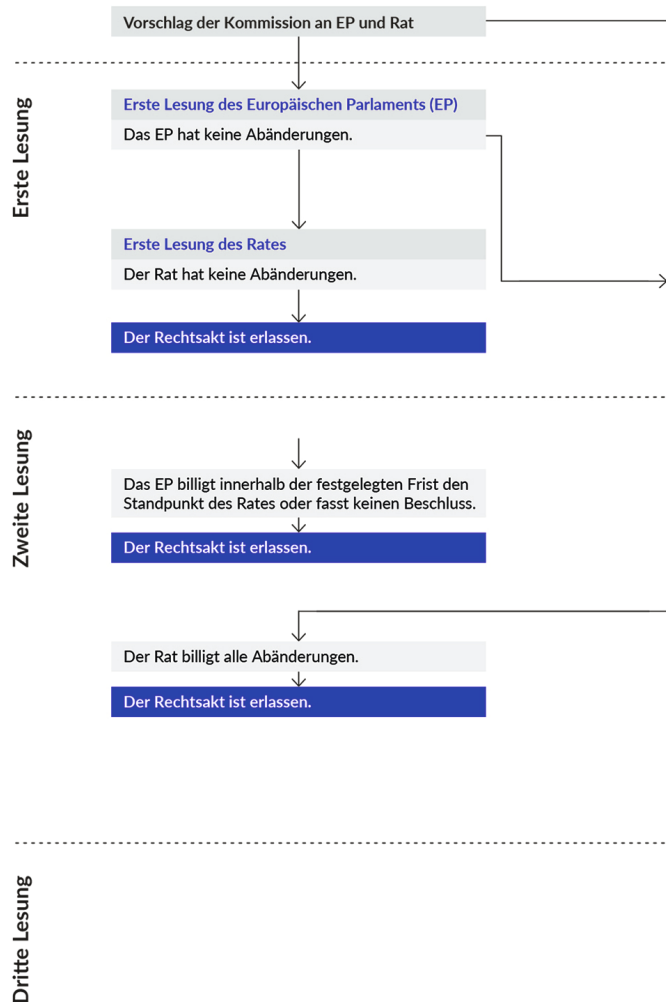
<sup>504</sup> Oesch, Schweiz-EU, Rz. 1 ff.



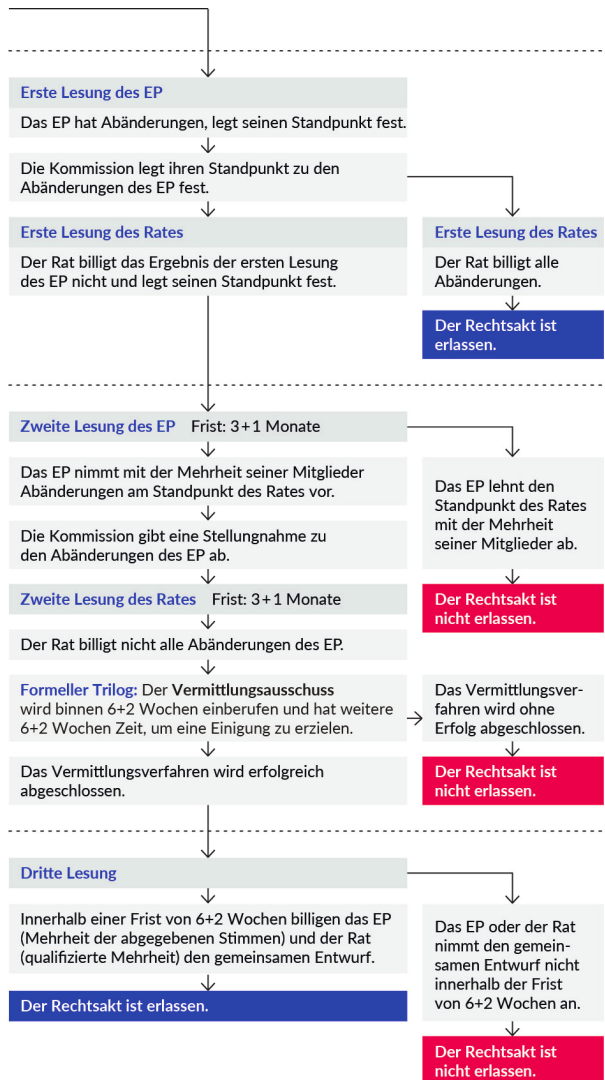
## **17    Anhänge**



## Anhang 1. Das ordentliche EU-Gesetzgebungsverfahren (gem. Art. 294 AEUV)

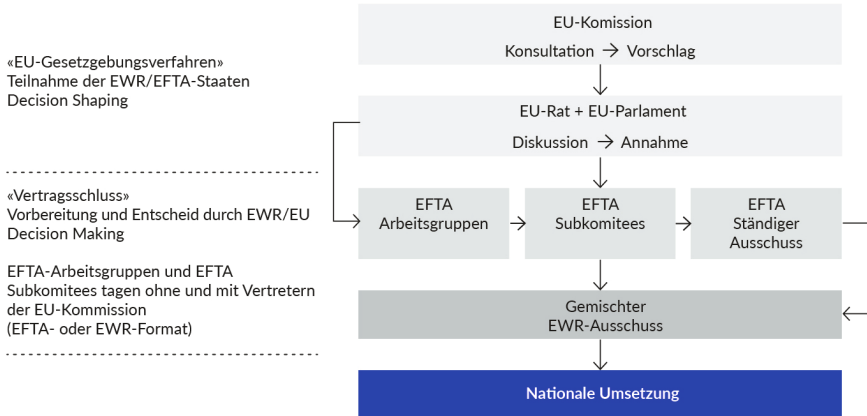


Quelle: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.): Wegweiser in EU-Angelegenheiten. Berlin 2020 (3. Auflage).



**Informeller Trilog:**  
Häufig beginnt parallel zur ersten oder zweiten Lesung der sogenannte informelle Trilog (Rat, KOM, EP), um das Verfahren zu beschleunigen und um eine Einigung herbeizuführen.

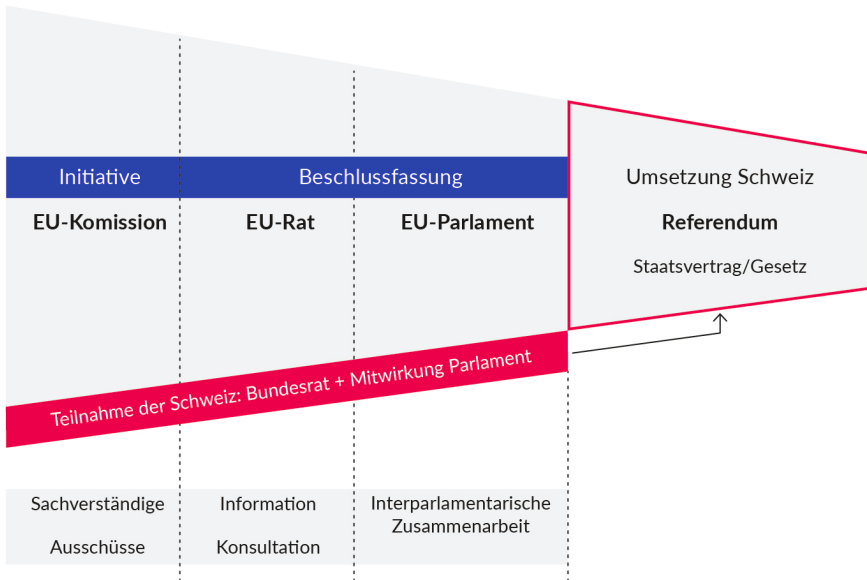
## Anhang 2. Übernahme von EU-Recht ins EWR-Abkommen (Anhänge oder Protokolle)



Quelle: [www.efta.int](http://www.efta.int) 2010/eigene Darstellung

### Anhang 3. Rechtsübernahmeprozess

Abnehmende Gestaltungsspielräume bei der Entscheidungsfindung  
("Trichter")



Quelle: Eigene Darstellung



## 18 Quellen

### 18.1 Gesprächspartnerinnen und -partner

Den hier aufgeführten Persönlichkeiten sei nochmals für Auskünfte und Hinweise gedankt. Was daraus im Text entstanden ist, hat allein der Autor zu verantworten.

*Bachmann Susanne*, Bundesrat Republik Österreich, Bundesratsdirektorin.

*Balzaretti Roberto*, Staatssekretär, Chef-Koordinator CH-EU, Direktor, Direktion für Europäische Angelegenheiten (DEA), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

*Bentzen Naja*, policy analyst, zusammen mit *Masson Helmut*, information specialist, und *Eckert Gianna*, Schuman trainee, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS).

*Breuleux Pierre-Yves*, Sekretär der Sicherheitspolitischen Kommissionen (SiK) der Eidgenössischen Räte.

*Bucher Urs*, Botschafter, Chef der Schweizer Mission bei der EU.

*Cavalleri Dieter*, Minister, Parlamentsfragen und Brexit, Schweizer Mission bei der EU.

*Felder Andreas*, Sektion Internationales, Bundesamt für Verkehr (BAV), Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

*Felder Daniel*, ancien Chef de la Section Droit et Accords, DEA, EDA.

*Gasser Peter*, Botschafter, Leiter des Bereichs Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen in der Direktion für Arbeit, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Eidgenössisches Departement für Wissenschaft, Bildung und Forschung (WBF).

*Gétaz Henri*, Generalsekretär EFTA, früherer Direktor DEA, EDA.

*Graf Martin*, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen (SPK) der Eidgenössischen Räte 1991–2018; Mitherausgeber des Kommentars zum Parlamentsgesetz.

*Gutzwiller Susanne*, Chefin Sektion Recht und Verträge, DEA, EDA.

*Häberli Christian*, Dr. iur., Welthandelsexperte, World Trade Institute, Universität Bern.

*Lombardi Filippo*, Ständerat 1999–2019, Präsident der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (APK-S) 2017–2019.

*Luthersson Andri*, stellvertretender Generalsekretär EFTA.

*Mäder Christoph*, Dr. iur., Rechtsanwalt, ab 1. Oktober 2020 Präsident Economiesuisse.

*Meier François*, Conseiller juridique, Schweizer Mission bei der EU.

*Morand Sébastien E.*, MSc (LSE), Premier Secrétaire, Affaires économiques et commerciales, AELE, Industrie et entreprises, Schweizer Mission bei der EU.

*Müller Damian*, Ständerat, Präsident der APK-S seit 2019.

*Nestande Per S.*, National Parliament Representative, Norwegian Parliament (Stortinget); Senior Adviser, Brussels Office, Leiter des Verbindungsbüros des norwegischen Parlaments.

*Nussbaumer Eric*, Nationalrat, Präsident der EFTA/EU Delegation, Mitglied der APK-N.

*Ravasi Elisa*, Sektionschefin a. i., DEA, EDA.

*Ruhrmann Kathrin*, Europäisches Parlament, Generaldirektion der Präsidentschaft, Direktorin Beziehungen zu den nationalen Parlamenten.

Schmid Victor, Dr., Chairman & Partner, Hirzel.Neef.Schmid.Konsulenten AG.  
Schmidt Friedemann, Deutscher Bundestag, Referat PE 5 Europa-Dokumentation.  
Schneuwly Jean-Claude, Chef Sektion Internationales, BAV, UVEK.  
Schoenenberger Michael, MA, Partner Hirzel.Neef.Schmid.Konsulenten.  
Sierck Gabriela, stellvertretende Leiterin Verbindungsbüro Deutscher Bundestag bei der EU, Brüssel.  
Stucky Cédric, ehemals Sekretär der EFTA/EU-Delegation, persönlicher Mitarbeiter von Bundesrat Ignazio Cassis.  
Suter Martina, MLaw, ehemals Assistentin eines Ständerats.  
Tripet Cordier Florent Manuel, Sekretär der APK der Eidgenössischen Räte.  
Vandeborne Michel, Service législatif, Affaires Européennes, Sénat de Belgique.  
Wüger Daniel, stellvertretender Generalsekretär Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), ehemals EDA.  
Zufferey Christophe, Officer to the EFTA Parliamentary Committee.

## 18.2 Rechtsquellen und Abkürzungen

**AEUV** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union vom 26. Oktober 2012, S. 47, 2012/C 326/1.

**AgrarA** Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 21. Juni 1999 (Landwirtschaftsabkommen, SR 0.916.026.81).

**Aide-mémoire** Aide-mémoire: Kompetenzen und Vorgehen für Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG vom 6. September 2007  
[https://www.eda.admin.ch/dam/dea/fr/documents/publikationen\\_dea/Aide-memoire-final\\_fr.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/fr/documents/publikationen_dea/Aide-memoire-final_fr.pdf) (besucht 26.1.2021).

**APK** Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) oder des Ständerates (APK-S).

**BGMK** Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 22. Dezember 1999, SR 138.1

**BPR** Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1.

**DAA** Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, SR 0.142.392.68.

**EASA** Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) und Beschluss Nr. 3/2006 des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz zur Änderung des Anhangs des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, vom 27. Oktober 2006, AS 2006 5971 ff.

**EFTAÜ** Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Abgeschlossen in Stockholm am 4. Januar 1960. Konsolidierte Fassung des Vaduzer Abkommens vom 21. Juni 2001, SR 0.632.31.

**EWB-ABKOMMEN** Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, BBl 1992 IV 668 (EWB-Abkommen) und Beschluss des Rates und der Kommission vom 13. Dezember 1993 über den Abschluss des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten sowie der

Republik Österreich, der Republik Finnland, der Republik Island, dem Fürstentum Liechtenstein, dem Königreich Norwegen, dem Königreich Schweden und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 3. Januar 1994.

**EUV** Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt der Europäischen Union, vom 26. Oktober 2012, S. 13, 2012/C 326/1.

**EUZBBG** Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2170).

**EUZBLG** Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313).

**FZA** Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, abgeschlossen am 21. Juni 1999, SR 0.142.112.681.

**Geschäftsordnung Gemischter Ausschuss Schengen** Beschluss Nr. 1/2004 des durch das Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands eingesetzten Gemischten Ausschusses EU/Schweiz vom 26. Oktober 2004 zur Annahme seiner Geschäftsordnung, Amtsblatt der Europäischen Union vom 14. Dezember 2004, 2004/C 308/02.

**GSG** Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge vom 22. Juni 2007 (Gaststaatgesetz, GSG), SR 192.12.

### **InstA/institutioneller Rahmen/institutionelles Rahmenabkommen**

**KdK** Konferenz der Kantonsregierungen.

**KdK Stellungnahme Mitwirkung 2013** Positionsbezug zu den innerstaatlichen Reformen. Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen vom 13. Dezember 2013, [https://kdk.ch/uploads/media/Stelg-Innere\\_Reformen-20131213.pdf](https://kdk.ch/uploads/media/Stelg-Innere_Reformen-20131213.pdf) (besucht 26.1.2021).

**KonfBA** Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, vom 21. Juni 1999 (auch abgekürzt als MRA), SR 0.946.526.81.

**LandVA** Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, vom 21. Juni 1999, SR 0.740.72.

**Lissabon (Vertrag)** Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, Amtsblatt der Europäischen Union vom 17. Dezember 2007, 2007/C 306/01.

**LVA** Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, vom 21. Juni 1999, SR 0.748.127.192.68.

**MRA** Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, vom 21. Juni 1999, (MRA: Mutual Recognition Agreements, auch abgekürzt als KonfBA). SR 0.946.526.81.

**N** Note oder **Rz** Randziffer.

**Protokoll Parlamente** Protokoll zum Vertrag von Lissabon über die Rolle der Nationalen Parlamente in der Europäischen Union, vom 13. Dezember 2007, Amtsblatt der Europäischen Union vom 17. Dezember 2007, 2007/C 306/01, S. 147.

**Protokoll 3** Protokoll 3 über das Schiedsgericht als Teil des Entwurfs zum Rahmenabkommen (InstA).



**Protokoll Subsidiarität** Protokoll zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit, vom 13. Dezember 2007, Amtsblatt der Europäischen Union vom 17. Dezember 2007, 2007/C 306/01, S. 148.

**Rahmenabkommen** vgl. **InstA**

**RVOG** Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, 172.010.

**Rz** Randziffer oder **N** Note/Fussnote.

**SAA** Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004, SR 0.362.31.

**Schengen/Dublin Genehmigungsbeschluss** Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin, vom 17. Dezember 2004, SR 362.

**SCM** Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (Vereinbarung über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen) [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/subs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs_e.htm) (besucht 4.7.2020)

### Verfassungen

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (besucht 26.1.2021)
- **CF** Constitution française, du 4 octobre 1958, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006071194/2021-01-26/> (besucht 26.1.2021).
- Verfassung der Republik **Island**, vom 16. Juni 1944, <http://www.verfassungen.eu/is/> (besucht 26.1.2021).
- Verfassung des Königreichs **Norwegen**, vom 17. Mai 1814, <http://www.verfassungen.eu/n/> (besucht 26.1.2021).

**VIG** Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG) vom 18. März 2005, SR 172.061.

**VPiB** Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes vom 28. September 2012, SR 171.117.

**WVRK** Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Wiener Vertragsrechtskonvention), SR 0.111.

## 18.3 Materialien

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1998 (Sonderausgabe). (AB Nationalrat/Ständerat Verfassungsreform).

Aussenpolitischer Bericht 2009, vom 2. September 2009, BBl 2009 6291. (Aussenpolitischer Bericht 2009).

Aussenpolitischer Bericht 2010, vom 10. Dezember 2010, BBl 2010 1013. (Aussenpolitischer Bericht 2010).

Aussenpolitischer Bericht 2013, vom 15. Januar 2014, BBl 2014 1055. (Aussenpolitischer Bericht 2013).

Aussenpolitischer Bericht 2019, vom 29. Januar 2020, BBl 2020 1571. (Aussenpolitischer Bericht 2019)

Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess, vom 24. August 1988, BBl 1988 III 249. (Integrationsbericht).

- Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates über die Optionen des schweizerischen Integrationspolitik, vom 18. März 2002, BBl 2002 6326. (Bericht APK-S 2002).
- Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulats Markwalder [09.3560] «Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Integrationsschritte»), vom 17. September 2010, BBl 2010 7239 ff. (Evaluationsbericht 2010).
- Bericht des Bundesrates über die Konsultationen zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, vom 7. Juni 2019, [https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/bericht\\_konsultationen\\_insta/BR-Bericht-Konsultationen-InstA-190607\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/bericht_konsultationen_insta/BR-Bericht-Konsultationen-InstA-190607_de.pdf) (besucht 26.1.2021). (Bericht Konsultation Rahmenabkommen).
- Bericht über die im Jahr 2019 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge, vom 27. Mai 2020, BBl 2020 5147.
- Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1. (Botschaft EWR).
- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1. (Botschaft BV).
- Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999, 6133. (Botschaft Bilaterale I).
- Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II»), vom 1. Oktober 2004, BBl 2004 5965. (Botschaft Bilaterale II).
- Botschaft über die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA (Änderung des Anhangs zum Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG und des Luftfahrtgesetzes), vom 25. Mai 2005, BBl 2005 3883.
- Botschaft zur Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens sowie zu dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien, vom 14. März 2008, BBl 2008 2135. (Botschaft FZA Bulgarien/Rumänien).
- Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2017/853 zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), vom 2. März 2018, BBl 2018 1881. (Botschaft Waffenrecht).
- Botschaft zur Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)», vom 7. Juni 2019, BBl 2019 5027. (Botschaft Begrenzungsinitiative).
- Erläuterungen zum institutionellen Abkommen Schweiz-EU, vom 16. Januar 2019, [https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/abkommen/Rahmenabkommen-Erlauterungen\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/abkommen/Rahmenabkommen-Erlauterungen_de.pdf) (besucht 10.11.2019). (Erläuterungen InstA).
- Fragen und Antworten im Rahmen der Konsultationen des Bundesrates zum institutionellen Abkommen Schweiz-EU, Juni 2019, [https://www.fdfa.admin.ch/dam/dea/de/documents/bericht\\_konsultationen\\_insta/Fragen-und-Antworten-der-Konsultationen\\_de.pdf](https://www.fdfa.admin.ch/dam/dea/de/documents/bericht_konsultationen_insta/Fragen-und-Antworten-der-Konsultationen_de.pdf) (besucht 27.7.20).
- Oberaufsicht über den Bau der Neat in den Jahren 2018 und 2019. Bericht der Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte zuhanden der Finanzkommissionen, der Geschäftsprüfungskommissionen und der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen sowie der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, vom 4. November 2019, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-nad-2019-11-04-d.pdf> (besucht 4.2.2019). (Bericht NAD 2019).
- Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, vom 20. Dezember 2012, Ziffer 33, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%205101%202013%20INIT> (besucht 23.4.2020). (EU-Rat Schlussfolgerungen 2013).

Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 19. Februar 2019, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/> (besucht 26.1.2021). (EU-Rat Schlussfolgerungen 2019)

## 18.4 Literatur

- Abels Gabriele/Eppler Annegret, Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? in: Gabriele Abels/Annegret Eppler (Hrsg.), Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Baden-Baden 2011, S. 17 ff.
- Ambühl Michael/Scherer Daniela S., Zum Entwurf des Institutionellen Abkommens. Auf der Suche nach einem Interessenausgleich, in: Jusletter 4. Februar 2019.
- Aribas Gracia Vara/Högenauer Anna-Lena, Legislative Regions after Lisbon: A New Role for Regional Assemblies?, in: Heffler et al., Palgrave Handbook, S. 133 ff.
- Arioli Silvio, Besonderheiten der Rechtsetzung durch Staatsverträge, in: LeGes 2004/2, S. 9 ff. (Arioli, Rechtsetzung)
- Arioli Silvio, Übernahme des EU-Rechts in den Marktzugangsabkommen: Kein EU-Diktat, sondern Sachzwang, in: Die Schweiz in Europa, <https://suisee-en-europa.ch/rechtsschutz-im-rahmenabkommen-2/>. (Arioli, Übernahme)
- Arnauld Andreas von/Hufeld Ulrich (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen (IntVG, EUZBGG, EUZBLG, ESMFinG), 2. Auflage, Baden-Baden 2018. (v. Arnauld/Hufeld, SK-Kommentar).
- Arnesen Finn/Fredriksen Halvard Haukeland/Graver Hans Petter/Mestad Ola/Vedder Christoph (Hrsg.), Agreement on the European Economic Area. A Commentary, Baden-Baden 2018.
- Auel Katrin/Rozenberg Olivier/Tacea Angela, Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs, in: Heffler et al., Palgrave Handbook, S. 60 ff.
- Auel Katrin/Neuhold Christine, «Europeanisation» of National Parliaments in European Union Member states: Experience and Best Practices, Study for the European Parliament's Greens/EFA Group, Brussels 2018.
- Bachmann Susanne, Die Dynamisierung des österreichischen Bundesrates in der EU-Politik und sein Zusammenwirken mit anderen europäischen Akteuren, in: Eppler Annegret/Maurer Andreas (Hrsg.), Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken, Innsbruck 2019.
- Badenhausen Heike, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Arnauld Andreas von/Hufeld Ulrich (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Auflage, Baden-Baden 2018, S. 585 ff. (SK-Lissabon).
- Batora Jozef/Fossum John Erik (Hrsg.), Towards a Segmented European Political Order. The European Union's Post-Crises Conundrum, London/New York 2020.
- Batora Jozef/Fossum John Erik, Conclusion: a segmented political order and future options, in: Batora/Fossum, S. 265 ff.
- Baudenbacher Carl (Hrsg.), The Handbook of EEA Law, Cham/Heidelberg/New York/ Dordrecht/London 2016.
- Baur Georges, Decision-Making Procedure and Implementation of New Law, in: Baudenbacher, S. 45 ff. (Baur, Decision Making).
- Baur Georges, Chancen und Grenzen des decision shaping, in: Müller/Schroeder, S. 17 ff. (Baur, decision shaping).
- Baur Georges, Switzerland: striking hard bargains with soft edges, in: Westlake Martin, Outside the EU. Options for Britain, Newcastle-upon-Tyne 2020, S. 47 ff. (Baur, Switzerland).

- Behrens Peter, Europäisches Marktöffnungs- und Wettbewerbsrecht. Eine systematische Darstellung des Wirtschafts- und Wettbewerbsrechts der EU, Heidelberg 2017.
- Benz Arthur, Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden 2009.
- Benz Arthur/Broschek Jörg, Nationale Parlamente in der europäischen Politik. Funktionen, Probleme und Lösungen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse/Abteilung Internationaler Dialog, März 2010.
- Benrath Bastian, Wer ist die größte Lobbymacht in Brüssel? Frankfurter Allgemeine 13.08.2019, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/schneller-schlau/lobbyismus-wer-ist-die-groesste-lobby-macht-in-bruessel-16328984.html> (besucht 12.4.2020).
- Bickel Matthias, Die Rechtfertigung von nichtanfechtbaren Subventionen im Welthandelsrecht, in: Hallesche Studien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Band 6, Frankfurt a.M. 2015.
- Bieber Roland/Epiney Astrid/Haag Marcel/Kotzur Markus, Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 13. Auflage, Baden-Baden 2019.
- Breitenmoser Stephan/Hirsbrunner Simon, Der Entwurf für ein Institutionelles Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU: offene Fragen im Schnittpunkt zwischen Europa- und Völkerrecht, in: Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht/Annuaire suisse de droit européen 2019/2020, Zürich/Basel/Genf 2020.
- Breitenmoser Stephan/Weyeneth Robert, Europarecht. Unter Einbezug des Verhältnisses Schweiz – EU, 4. Auflage, Zürich/St. Gallen 2021.
- Brennan Geoffrey/Buchanan James M., The reason of rules. Constitutional political economy, Cambridge 1985/1988
- Bühlmann Marc/Heidelberger Anja/Schaub Hans-Peter (Hrsg.), Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfinding zwischen Kooperation und Konkurrenz, Zürich 2019.
- Buskjoer Christensen Mette, The Danish Folketing and EU Affairs: Is the Danish Model of Parliamentary Scrutiny Still Best Practice? in: Heffter et al., Palgrave Handbook, S. 275 ff.
- Bussjäger Peter, Art. 66bis, Online-Kommentar Liechtenstein Institut (Hrsg.), Fassung 21. Februar 2017, [www.verfassung.li](http://www.verfassung.li).
- Bussjäger Peter, Liechtenstein in der Staatengemeinschaft: Über die Labilität von Souveränität und das Ringen um Anerkennung, in: Swiss Review of International and European Law (Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht), 2020, S. 129 ff. (Bussjäger, Souveränität)
- Caroni Andrea/von Burg Silvan, Kündigung von Staatsverträgen, in: Jusletter 3. Februar 2020.
- Cottier Thomas, Die Souveränität und das institutionelle Rahmenabkommen, in: SJZ 115 (2019), S. 345 ff.
- Dahl Robert, After the Revolution. Authority in a Good Society, New Haven/London 1970.
- Dahl Robert A./Tuftes Edward R., Size and Democracy, Stanford, California, 1973.
- Diggelmann Olivier, Das Phänomen der «Scherbenhaufen»- Referenden, Jusletter 13. Oktober 2008. (Diggelmann, Scherbenhaufen).
- Diggelmann Oliver, Völkerrecht. Geschichte und Grundlagen mit Seitenblicken auf die Schweiz, Baden 2018. (Diggelmann, Völkerrecht).
- Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin, (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020. (Diggelmann et al., Verfassungsrecht).
- Dörr Oliver/Schmalenbach Kirsten (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary, 2. Auflage, Heidelberg 2018.
- EFTA Bulletin 1/2009, Decision Shaping in the European Economic Area, Decision shaping in the EU and the EEA, <https://www.efta.int/sites/default/files/publications/bulletins/eea-decisionshaping-bulletin.pdf> (besucht 11.11.2019).

- EFTA Handbook, EFTA Bulletin, Handbook on EEA EFTA procedures for incorporation EU acts into the EEA Agreement, 2. Auflage. (EFTA Handbook)
- Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014. (St. Galler Kommentar)
- Eichenberger Kurt, Von der (Staats-)Leitung in der Referendumsdemokratie, in: Kaufmann/Koller/Riklin (Hrsg.), Zur Zukunft von Staat und Wirtschaft in der Schweiz: Festschrift für Bundesrat Dr. Kurt Furgler zum 60. Geburtstag, Zürich 1984.
- Entner-Koch Andrea, Liechtenstein im «EWR-Rechtsetzungsprozess», in: Bruha Thomas/Pallinger Zoltan Tibor/Quaderer Rupert (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre im EWR, Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, Bd. 40, Vaduz 2005, S. 81 ff.
- Entner-Koch Andrea/Isaksen Kyrre, Subcommittee V and the legal work of the EFTA Secretariat in Brussels, in: EFTA Bulletin June 2019. Legal Notes by the EFTA Secretariat on the EEA Agreement. The Two-Pillar Structure. Adaption Texts, S. 4 ff., [https://www.efta.int/sites/default/files/publications/bulletins/efcta\\_bulletin\\_legal\\_notes.pdf](https://www.efta.int/sites/default/files/publications/bulletins/efcta_bulletin_legal_notes.pdf) (besucht 19.11.2019). (EFTA Bulletin 2019).
- Epiney Astrid, Art. 54, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung (BSK), Zürich 2007. (Epiney, BSK, Art. 54)
- Epiney Astrid, Der Entwurf des Institutionellen Abkommens Schweiz – EU. Überblick und erste Einschätzung, in: Jusletter 17. Dezember 2018 (Überblick).
- Epiney Astrid, Die dynamische Rechtsübernahme im Entwurf des Institutionellen Abkommens, in: Zeitschrift für Europarecht EuZ 2021, S. 4 ff. (dynamische Rechtsübernahme).
- Epiney Astrid/ Kern Markus, Aussenverfassung, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 3, S. 2151.
- Eriksen Erik O./ Fossum John Erik (Hrsg.), The European Union's Non-Members. Independence und hegemony? London/New York 2015.
- Eriksen Erik O., Despoiling Norwegian Democracy, in: Eriksen/Fossum, S. 77 ff. (Eriksen, Democracy).
- Felder Daniel, Structure institutionelle et procédure décisionelle de l'EEE (Art. 89–114 EEE), in: Olivier Jacot-Guillarmod (éd.), Accord EEE, Commentaire et réflexions, Schriften zum Europarecht, Zürich 1992.
- Finstad Karin, Norway and the EEA (General Report), in: Arnesen et al., S. 59 ff.
- Flick Witzig Martina/Bernauer Thomas, Aus der Balance? Das Verhältnis von Parlament und Regierung im internationalen Vergleich, in: Vatter Adrian (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018, S. 425 ff.
- Fossum John Erik, Norway's European «Gag Rules», in: European Review, Vol. 18, No. 1, February 2010, S. 73 ff. (Fossum, Gag Rules).
- Fossum John Erik, Representation under Hegemony? On Norway's relationship to the EU, in: Eriksen/Fossum, S. 153 ff. (Fossum, Representation).
- Fossum John Erik, The institutional make-up of Europe's segmented political order, in: Batora/Fossum, S. 22 ff. (Fossum, segmented political order).
- Fossum John Erik/Graver Hans Petter, Squaring the circle on Brexit. Could the Norway model work? Bristol 2018.
- Frick Bruno, Begleitende und nachträgliche Oberaufsicht, in: Sägesser, Kommentar, S. 85 ff.
- Frommelt Christian, Liechtenstein and the EEA, in: Arnesen et al., S. 35 ff.
- Frommelt Christian, 20 Jahre EWR-Abkommen: Bevölkerungsumfrage, in: Liechtenstein Institut (Hrsg.), Li Aktuell 2/2015. (Frommelt, Bevölkerungsumfrage).

- Frommelt Christian, EU und EWR/EFTA-Staaten. Unterschiedliche Prinzipien, aber gemeinsame Anstrengungen, 4. März 2019, [www.efta-studies.org/blog/](http://www.efta-studies.org/blog/) (besucht 30.6.20). (Frommelt, Prinzipien).
- Frommelt Christian, Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR 2019, 24. Februar 2019, [www.efta-studies.org](http://www.efta-studies.org) (besucht 30.6.2020). (Frommelt, Zwei-Pfeiler-Struktur).
- Frommelt Christian, Institutionelle Herausforderungen im EWR, 24. Februar 2019, [www.efta-studies.org/ewr-institutionelle-Herausforderung](http://www.efta-studies.org/ewr-institutionelle-Herausforderung) (besucht 30.6.2020). (Frommelt, institutionelle Herausforderungen).
- Frommelt Christian, 25 Jahre EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins – Ergebnisse einer Umfrage. Studie im Auftrag des Ministeriums für Präsidiales und Finanzen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, BERN 2020. (Frommelt, Umfrage 25 Jahre EWR Liechtenstein).
- Frommelt Christian, Ausnahmeregelungen und Anpassungen im EWR-Recht, in: Müller Andreas Th./Schroeder Werner (Hrsg.), 25 Jahre Europäischer Wirtschaftsraum. Ein Integrationsmodell auf dem Prüfstand, S. 101 ff., EuR Europarecht Beiheft 1/2020, Baden-Baden 2020, S. 101 ff. (Frommelt, Ausnahmeregelungen).
- Gétaz Henri, Der EWR als «role model» für die europäische Nachbarschaftspolitik? in: Müller Andreas Th./Schroeder Werner (Hrsg.), 25 Jahre Europäischer Wirtschaftsraum. Ein Integrationsmodell auf dem Prüfstand, EuR Europarecht Beiheft 1/2020, Baden-Baden 2020, S. 9 ff.
- Giersdorf Fabian, Der informelle Trilog. Das Schattengesetzgebungsverfahren der Europäischen Union, Berlin 2019.
- Graf Martin, Mitwirkung der Bundesbehörden an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse, in: Sägesser, Kommentar, S. 111 ff. (Graf, Mitwirkung)
- Graf Martin/Theler Cornelia/von Wyss Moritz (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014. (Graf et al, Kommentar ParlG).
- Graf Martin, Die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen zwischen Verfassungsgrundsätzen und der «Rücksicht auf die Forderungen der Wirklichkeit», in: ZBl 116 (2015) S. 455 ff.
- Grave Carsten, Der Begriff der Subvention im WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen, Berlin 2002.
- Gstöhl Sieglinde, The European Union's different neighborhood models, in: Eriksen/Fossum, S. 17 ff.
- Gstöhl Sieglinde/Frommelt Christian, Liechtenstein vor der Herausforderung der Europäisierung, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): 25 Jahre Liechtenstein-Institut (1986-2011). Schaan 2011, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 50), S. 171 ff.
- Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2020.
- Hakenberg Waltraud/Seyr Sibylle, Verfahren vor dem Gerichtshof der EU, Handbuch, 4. Auflage, Wien 2020.
- Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.
- Heffttler Claudia/Neuhold Christine/Rozenberg Olivier/Smith Julie (Hrsg.), The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, Palgrave Macmillan, London 2015. (Heffttler et al., Palgrave Handbook).
- Helgadóttir/ Einarssdóttir, Island and the EEA, in: Arnesen et al., S. 13 ff.
- Hempfer Walter, Zur Mitwirkung des Landtages von Baden-Württemberg in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Becker Ulrich/Hatje Armin/Potacs Michael/Wunderlich Nina (Hrsg.), Verfassung und Verwaltung in Europa, Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2014, S. 63 ff.

- Herdegen Matthias, Internationales Wirtschaftsrecht, 12. Auflage, München 2020.
- Hix Simon/Hoyland Bjørn, The Political System of the European Union, 3. Auflage, London 2011.
- Högenauer Anna-Lena/Neuhold Christine/Christiansen Thomas, The Parliamentary Administration in the European Union, London 2016.
- Imboden Max, Die politischen Systeme, Basel/Stuttgart 1962.
- Isaksen Kyrre, The Process of Incorporating EU Acts into the EEA Agreement, in: Müller Andreas Th./Schroeder Werner (Hrsg.), 25 Jahre Europäischer Wirtschaftsraum. Ein Integrations-szenarium auf dem Prüfstand, EuR Europarecht Beiheft 1/2020, Baden-Baden 2020, S. 53 ff.
- Jaag Tobias/Zihlmann Magda, Institutionen und Verfahren, in: Thürer et al., S. 65 ff.
- Jaag Tobias/Hänni Julia, Europarecht. Die europäischen Institutionen aus schweizerischer Sicht, 4. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2015.
- Janowski Cordula Agnes, Die nationalen Parlamente und ihre Europagremien – Legitimationsgarant der EU, Frankfurt am Main 2005.
- Keller Helen/Weber Yannick, Die Zuständigkeit zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge. Zugleich ein Beitrag zur Lehre der richtigen Regelungsstufe, in ZBl 121 (120), S. 119 ff.
- Kley Andreas, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, in: Liechtenstein, Politische Schriften Band 23, Vaduz 1998.
- Kreilinger Valentin, Subsidiarität und mehr. Die Mitwirkung nationaler Parlamente in der EU, 5. Dezember 2019, <https://www.hertie-school.org/de/delorscentre/publikationen/detail/publication/subsidiaritaet-und-mehr-die-mitwirkung-nationaler-parlamente-in-der-eu/> (besucht 17.1.2020).
- Kriesi Hanspeter/Trechsel Alexander H., The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy, Cambridge 2008.
- Krunke Helle, Impact of the EU/EEA on the Nordic Constitutional Systems, in: Krunke/Thorarensen, S. 167 ff.
- Krunke Helle/Thorarensen Björg (Hrsg.), The Nordic Constitutions. A Comprehensive and Contextual Study, Oxford 2018.
- Künzli Jörg, Art. 184, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/ Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015. (BSK BV).
- Langer Lorenz, Staatsvertragsreferendum und Bilaterale Verträge, in: Glaser Andreas/Langer Lorenz (Hrsg.), Die Verfassungsdynamik der europäischen Integration und die demokratische Partizipation. Erfahrungen und Perspektiven in Österreich und der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2015, S.21 ff.
- Lanz Matthias, Bundesversammlung und Aussenpolitik. Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, Zürich/St. Gallen 2020.
- Lavenex Sandra/Schwok René, The Swiss way. The nature of Switzerland's relation to the EU, in: Eriksen/Fossum (Hrsg.), S.36 ff.
- Linder Wolf, Swiss Legislation in the Era of Globalisation: A Quantitative Assessment of Federal Legislation (1983–2007), in: Swiss Political Science Review 20(2), 223 ff.
- Linder Wolf/Müller Sean, Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 4. Auflage, Bern 2017.
- Lhotta Roland, Europäische Mehrebenengovernance und das Bundesverfassungsgericht, in: SK-Lissabon, § 5 (Lhotta, SK-Lissabon).
- Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, Fassung 21. April 2019, [www.verfassung.li](http://www.verfassung.li) (besucht 21.3.2020). (Kommentar).
- Luhmann Niklas, Rechtssoziologie, 4. Auflage, Wiesbaden 2008.

- Lüthi Ruth, Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz, in: Graf et al., S. 3 ff. (Lüthi, Stellung).
- Maissen Sandra/Mayer Roland/Gobbo Luca, Die Kantone und die Europapolitik, Die Stärkung der europapolitischen Mitsprache als aufwendiger Schritt zur Erhaltung des Föderalismus, in: Institut für Europarecht der Universität Freiburg (Hrsg.), Die Schweiz und die europäische Integration: 20 Jahre Institut für Europarecht, Koordination Astrid Epiney Astrid/Affolter Sian, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 107 ff.
- Martini Stefan, Parlamentsbeteiligung im EU-Rechtsvergleich, in: Arnault Andreas von/Hufeld Ulrich (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Auflage, Baden-Baden 2018, S. 173 ff. (SK-Lissabon).
- Maurer Andreas, Mehrebenen Demokratie und Mehrebenenparlamentarismus. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon, in: Kadelbach Stefan (Hrsg.), Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, Baden-Baden 2009, S. 19 ff.
- Mech Bettina, EWR und europäische Integration. Völker- und europarechtliche Probleme dargestellt am Beispiel Norwegen, Baden-Baden 2007.
- Mendez Fernando/Mendez Mario/Triga Vasiliki, Referendum and the European Union. A Comparative Inquiry, Cambridge 2014.
- Melsaether Jan Kåre/Sverdrup Ulf, The parliamentary challenge in the EU and the EEA: an increasing gap, ARENA – Centre for European Studies, Oslo 2004. [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04\\_17.pdf](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_17.pdf) (besucht 11.11.2019).
- Miklin Eric, The Austrian Parliament and EU Affairs: Gradually Living Up to Its Legal Potential, in: in: Heffler u. M., Palgrave Handbook, S. 389 ff.
- Müller Andreas Th./Schroeder Werner (Hrsg.), 25 Jahre Europäischer Wirtschaftsraum. Ein Integrationsmodell auf dem Prüfstand, EuR Europarecht Beiheft 1/2020, Baden-Baden 2020.
- Müller Andreas Th., Unionsrechtliche Grenzen der Beteiligung von Drittstaaten an Entscheidungen der Europäischen Union, in: Müller/Schroeder, S. 33 ff.
- Müller Felix E., Kleine Geschichte des Rahmenabkommens. Eine Idee, ihre Erfinder und was Brüssel und der Bundesrat daraus machten, Zürich 2020. (Müller Felix).
- Müller Georg, Rationalität in demokratischen Entscheidungsprozessen, in: ZBl 121 (2020), S. 637 f.
- Müller Georg/Uhlmann Felix, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. Auflage, Zürich 2013.
- Myrdal Gunnar, Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band IV, Wien 1933, S. 305 ff.
- Neier Christina, Der EWR-Beschlussfassungsprozess in Recht und Praxis, in: LJZ Lichtensteinische Juristen-Zeitung, 41, 1/2020, S. 26 ff.
- Neier Christina/ Entner-Koch Andrea, Herausforderungen im Rahmen des EWR-Übernahmeverfahrens, in: Müller/Schroeder, S. 69 ff.
- Nell Philippe G., Suisse – Communauté Européennes. Au cœur des négociations sur l'Espace économique européen, Paris 2012.
- Neuhold Christine/Smith Julie, Conclusion: From «Latecomers» to «Policy Shapers»? – The Role of National Parliaments in the «Post-Lisbon» Union, in: Heffler et al., Palgrave Handbook, S. 668 ff.
- Norberg Sven/Johannson Martin, The History of the EEA Agreement and the First Twenty Years of its Existence, in: Baudenbacher, S. 3 ff.
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Report to the Storting (White Paper), The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU, October 2012



[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/europa/nou/meldst5\\_ud\\_eng.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/europa/nou/meldst5_ud_eng.pdf) (besucht 26.1.2021) (White Paper)

Oesch Matthias, Die bilateralen Abkommen Schweiz-EU und die Übernahme von EU-Recht, in: AJP 2017, S. 638 ff. (Oesch, Rechtsübernahme).

Oesch Matthias, Europarecht. Band I: Grundlagen, Institutionen, Verhältnis Schweiz – EU, 2. überarbeitete Auflage, Bern 2019. (Oesch, Europarecht).

Oesch Matthias, The Swiss Model of European Integration, in: Biondi Andrea/Birkinshaw Patrick J./Kendrick Maria (Hrsg.), Brexit: The Legal Implications, European Monographs 2019, vol. 106, S. 35 ff. (Oesch, Swiss Model)

Oesch Matthias, Switzerland-EU Bilateral Agreements, the Incorporation of EU Law and the Continuous Erosion of Democratic Rights, in: Yearbook of European Law, 2019, S. 1 ff. (Oesch, Incorporation)

Oesch Matthias, Schweiz-Europäische Union. Grundlage, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug, EIZ Publishing 2020. (Oesch, Schweiz-EU)

Oppermann Thomas/Classen Claus Dieter/Nettesheim Martin, Europarecht. Ein Studienbuch, 8. Auflage, München 2018 (Oppermann et al.).

Norton Philip, National Parliaments and the European Union, London 1995.

Outside and Inside, Norway's agreements with the European Union, Report by the EEA Review Committee, January 2012, Official Norwegian Reports NOU 2012:2, teils auf Englisch; Einführung und einzelne Kapitel, [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/nou2012\\_2\\_chapter27.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/nou2012_2_chapter27.pdf) (besucht 26.1.2021). (Norway Report Outside and Inside)

Pfisterer Thomas. Neue Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen, in: ZBl 96 (1995), S. 258 ff. (Pfisterer, Partnerschaft).

Pfisterer Thomas, Die Verfassungsreform 1994–1999 und die Etablierung der KdK, in: Institut für Föderalismus, 20 Jahre KdK, Bern 2013. (Verfassungsreform und KdK)

Pfisterer Thomas, Die Kantone mit dem Bund in der EU-Zusammenarbeit, Art. 54 Abs. 3, 55 und 56 BV und deren Anwendung auf die bilateralen Verträge, in: Odendahl/Schindler/Tschudi, Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Band 9, Zürich/St. Gallen 2014 (Pfisterer, Kantone).

Pfisterer Thomas, Art. 33b VwVG, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), VwVG. Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2019.

Pirker Benedikt, Switzerland and the EEA (General Report), in: Arnesen et al., S. 80 ff.

Porcellana Diane, Von Konkordanz zu Konflikt? Die Rolle der parlamentarischen Kommissionen bei der Suche nach Kompromissen, in: Bühlmann et al., S. 197 ff.

Report of the Working Group on the EEA co-operation, – Iceland September 2019 – nur Summary in English (Iceland Report Summary) <https://www.government.is/lisalib/get-file.aspx?itemid=918d3e73-e465-11e9-944d-005056bc4d74> (besucht 7.1.2020)

Rhinow René/Schefer Markus, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Basel 2009.

Rozenberg Olivier/Hefftlar Claudia, Introduction, in: Hefftlar et al., Palgrave Handbook, S. 1 ff.

Saberzadeh Leila, Unterrichtsmodi und das Recht auf Stellungnahme, in: Arnauld Andreas von/Hufeld Ulrich (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Auflage, Baden-Baden 2018. (SK-Lissabon).

Sägesser Thomas (Hrsg., hier auch Autor), Die Bundesbehörden. Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht. Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000. (Sägesser, Kommentar)

Sartori Giovanni, Demokratietheorie, 3. Auflage, Darmstadt 2006.

Schaltegger Christoph A./Salvi Michele, Die Schuldenbremse lebt von der Stabilitätskultur, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 2/2017, S. 193 ff.

- Schwarze Jürgen (Hrsg.)/Becker Ulrich/Hatje Armin/Schoo Johann, EU-Kommentar, 4. Auflage, Baden-Baden 2019 (Autor, in: Schwarze et al., Art....).
- Schwok René, Les relations Suisse-Union européenne dans l'incertitude, in: Revue de l'Union Européenne, No 636, Mars 2020, S. 147 ff.
- Schymik Carsten, Der Europaausschuss des dänischen Folketing – der mächtigste Europas? in: Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, September 2008.
- Senti Richard, WTO System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2017.
- Steinvorth Daniel, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 18. Januar 2020, S. 3.
- Thomas Anja/Tacea Angela, The French Parliament and the European Union: «Shadow Control» through the Government Majority, in: Heffler et al., Palgrave Handbook, S. 170 ff.
- Thorarensen Björg, Mechanisms for Parliamentary Control of Executive, in: Krunke/ Thorarensen, S. 67 ff.
- Thorhallsson Baldur, Iceland: A reluctant European, in: Eriksen/Fossum, S. 118 ff. (Thorhallsson, Reluctant European).
- Thorhallsson Baldur, Iceland's role in the European Economic Area (EEA): take it or leave it, in: Trans European Policy Studies Association TEPSA Briefs – November 2019. (Thorhallsson, Iceland and the EEA).
- Thürer Daniel/ Weber Rolf H./Portmann Wolfgang/Kellerhals Andreas (Hrsg.), Bilaterale Verträge I & II Schweiz–EU, Zürich/Basel/Genf 2007.
- Tobler Christa, Wie weiter mit dem Institutionellen Abkommen? Varianten zum Umgang mit den drei heiklen Punkten, in: Jusletter 20. Januar 2010. (Tobler, Wie weiter?)
- Tobler Christa/Beglinger Jacques, Grundzüge des bilateralen (Wirtschafts-)Rechts Schweiz–EU. Systematische Darstellung in Text und Tafeln, Zürich/St. Gallen 2013. (Tobler, Wirtschaftsrecht)
- Tobler Christa/Beglinger Jacques, Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz–EU Ausgabe Stand 7. Februar 2021[http://www.eur-charts.eu/wp-content/uploads/2021/02/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen\\_2021-02.1.pdf](http://www.eur-charts.eu/wp-content/uploads/2021/02/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen_2021-02.1.pdf) (Tobler/Beglinger)
- Tripet Florent Manuel, Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik. Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz, Cahiers de l'IDHEAP 270/2012, Chavannes-Lausanne 2012 (Tripet, Mitwirkung)
- Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Auflage, Bern 2016 (Tschannen, Staatsrecht).
- Tschannen Pierre, in: St. Galler Kommentar, Art. 182.
- Vahl Marius/Grolimund Nina, Integration ohne Mitgliedschaft. Die bilateralen Verträge der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft. Übersetzung der englischen Originalfassung «Integration without Membership», Brüssel 2006, Zürich/Basel/Genf 2007.
- Vatter Adrian, Der Bundesrat Die Schweizer Regierung, Zürich 2020 (Vatter, Bundesrat)
- Vatter Adrian, Einleitung und Überblick: Macht und Ohnmacht des Parlaments in der Schweiz, in: Adrian Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018. (Vatter, Einleitung)
- Vatter Adrian/ Brühlmeier Daniel, Demokratiekonzeption der Bundesverfassung, in: Diggelmann et al., Bd. 1, II. 5, S. 373.
- Vereinigung die Schweiz in Europa (Präsident: Thomas Cottier), Das institutionelle Rahmenabkommen Schweiz–EU. Erste Stellungnahme, 9.2.2019, <https://suisse-en-europe.ch/stellungnahme-ase-zum-aktuellen-abkommenstext/> (besucht 26.1.2021).

- Waldmann Bernhard, Art. 55, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/ Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015. (Waldmann, BSK Art. 55).
- Weber Karl, Integration des EU-Rechts in die österreichische Rechtsordnung als referendums-pflichtige Gesamtänderung der Bundesverfassung, in: Glaser Andreas/Langer Lorenz (Hrsg.), Die Verfassungsdynamik der europäischen Integration und die demokratische Partizipation. Erfahrungen und Perspektiven in Österreich und der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2015, S. 3 ff.
- Wegweiser in EU-Angelegenheiten, Deutscher Bundestag (Hrsg.), 3. Auflage, Stand: August 2017, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/90031000.pdf> (besucht 26.1.2021). (Wegweiser).
- Weidenfeld Werner, Europa, Eine Strategie, München 2014.
- Wildhaber Luzius, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, 3. Länderbericht Schweiz, in: Hoppe Werner (Hrsg.), Kontrolle der auswärtigen Gewalt. Konferenz Dresden 1996, Berlin/New York 1997, S. 68 ff.
- Wüger Daniel/Scarpelli Samuele, Die vernachlässigten institutionellen Aspekte der Bilateralen Verträge und die Aushandlung eines Rahmenvertrages, in: Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2005/2006, S. 287 ff.
- Ziegler Andreas R., Die Rolle des Völkerrechts in aussenpolitischen Krisen der Schweiz. Wichtige völkerrechtliche Streitfälle, Verträge, diplomatische Dokumente und Urteile betreffend die internationalen Beziehungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft., in: ZSR 138 (2019) 1, Heft 4, S. 429 ff.



Wie kann die Schweiz aus Marktzugangsabkommen mit der EU das Beste für ihre Demokratie herausholen? Wie sieht der demokratische Minimalstandard gemäss Entwurf 2018 für ein Rahmenabkommen Schweiz-EU aus? Thomas Pfisterer, der ehemalige Ständerat, Regierungsrat (Aargau) und Bundesrichter legt sachlich und übersichtlich dar, wie die Rollen von Parlament und Volk ausgestaltet werden können. Der Schlüssel zur demokratischen Mitbestimmung ist gemäss Pfisterer die Aufwertung des Parlaments im Zusammenwirken mit dem Bundesrat. Das Volk behält das letzte Wort zur Weiterführung des bilateralen Weges.